



# SALAM

## Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 8 No. 5 (2021), pp.1543-1564

DOI: 10.15408/sjsbs.v8i6.23297

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



## Esensi otonomi Daerah Yang Ideal Menurut Sistem UUD NRI tahun 1945\*

Yohanes Taryono,<sup>1</sup> Juanda,<sup>2</sup>

Universitas Jayabaya Jakarta



[10.15408/sjsbs.v8i6.23297](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i6.23297)

### Abstract

In realizing a prosperous region, the principles of decentralization, deconcentration and co-administration must be carried out simultaneously which is flowed in one pipe, the principle of regional autonomy. The research method used is normative juridical research with a statutory approach. Legal regulations are the focal point of the object and the main theme in this research. The research specification is descriptive analysis with the object of regional autonomy and the laws and regulations that underlie it. The results of the study stated that the essence of the ideal implementation of regional autonomy according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia lies in the independence of the autonomous region in drafting Regional Regulations between the DPRD and the Regional Head. This is because the DPRD is directly elected by the local people in a democratic manner. DPRD as the representative of the regional people is a reflection of the aspirations of the regional people in realizing quality and aspirational regional regulations as a means of realizing independence, quality services and the welfare of the regional people.

**Keywords:** Unitary State Principles; Regional autonomy; Local regulation

### Abstrak

Dalam mewujudkan daerah yang sejahtera, prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan harus dilaksanakan secara bersamaan yang dialirkan dalam satu pipa prinsip otonomi daerah. Metode penelitian yang digunakan yakni penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan Peraturan hukum menjadi titik fokus objek dan tema utama dalam penelitian ini. Spesifikasi penelitian yakni dengan deskriptif analisis dengan objek otonomi daerah dan peraturan perundang-undangan yang melandasinya. Hasil penelitian menyatakan bahwa esensi pelaksanaan otonomi daerah yang ideal menurut UUD NRI 1945 terletak pada kemandirian daerah otonom dalam menyusun Peraturan Daerah antara DPRD bersama Kepala Daerah. Sebab DPRD dipilih langsung oleh rakyat daerah secara demokratis. DPRD sebagai wakil rakyat daerah merupakan cerminan aspirasi rakyat daerah dalam mewujudkan peraturan daerah yang berkualitas dan aspiratif sebagai sarana mewujudkan kemandirian, pelayanan yang bermutu dan kesejahteraan rakyat daerah.

**Kata Kunci:** Prinsip Negara Kesatuan; Otonomi Daerah; Peraturan Daerah

---

\*Received: May 03, 2021, Revision: May 25, 2021, Published: October 22, 2021.

<sup>1</sup> **Yohanes Taryono** adalah mahasiswa Magister Hukum Universitas Jayabaya Jakarta. Email: yohannestaryono@gmail.com

<sup>2</sup> **Prof. Dr. Juanda, SH., MH** adalah Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (Ubhara Jaya) Jakarta dan Magister Ilmu Hukum Universitas Jayabaya Jakarta. Email: prof.juanda1963@gmail.com

## A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki tata letak geografis yang berbeda antar masing-masing daerah. Selain itu kehidupan masyarakatnya juga memiliki sosio kultural yang beragam. Keberagaman ini harus dikelola dengan kebijakan yang memadai dalam bingkai Negara Kesatuan. Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan bentuk negara yang telah dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945)<sup>3</sup> yang menyatakan “*Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik*” dan selanjutnya dijelaskan bahwa bentuk Negara Kesatuan itu mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat, juga merupakan implementasi dari Pancasila yang tertulis jelas pada sila ketiga “*Persatuan Indonesia*”, artinya bahwa bentuk Negara Republik Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam dasar Negara Republik Indonesia, yaitu Pancasila dan hukum dasar negara yaitu UUD 1945 dan Perubahannya, sehingga diharapkan dapat menyatukan seluruh wilayah nusantara yang luas dan terbagi atas kepulauan dan suku bangsa.

Menurut Sudjijono dan Rudianto Negara Kesatuan atau unitaris, atau istilah lainnya *unitary* adalah tunggal (satu negara) yang monosentris (berpusat satu) terdiri hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, dan satu Badan Legislatif bagi seluruh daerah di wilayah negara bersangkutan.<sup>4</sup> Dalam melakukan aktivitas pemerintahan, diurus oleh satu pemerintahan yang merupakan langkah kesatuan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Sementara itu menurut Sugeng Istanto Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu Pemerintah Pusat. Prinsip yang terkandung pada Negara Kesatuan ialah, pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah Pemerintah Pusat (*Central Government*), tanpa ada gangguan apapun.<sup>5</sup>

Untuk mengatur Indonesia yang begitu luas kompleks akan kultur dan corak budaya daerah yang beragam ini, pemerintah pusat tentu tidak mudah mengurus segalanya dalam satu pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan yang sentralistik tentu dapat membawa pada pemerintahan yang otoriter. Oleh karena itu konsep otonomi daerah dalam bingkai persatuan dan kesatuan diharapkan mampu memberikan jawaban dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang maju dan mandiri dalam mensejahterakan rakyatnya. Bertitik tolak dari kesejahteraan rakyat dalam menjalankan prinsip otonomi daerah sesungguhnya merupakan implementasi dari tujuan hidup berbangsa dan bernegara. Sebagai norma dasar Pembukaan UUD NRI 1945 alenia keempat bahwa tujuan berbangsa dan bernegara ialah “*memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa yang berdasarkan kemerdekaan*”. Dalam kaitannya dengan

---

<sup>3</sup>Undang-Undang Dasar 1945 merupakan Konstitusi Dasar Negara Indonesia.

<sup>4</sup> Budi Sudjijono, dan Dedy Rudianto, *Manajemen Pemerintah Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Citra Mandala Pratama, Jakarta: 2003, hlm. 1.

<sup>5</sup> F. Sugeng Istanto. *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Karya Putra, Yogyakarta: 1971, hlm. 16.

otonomi daerah, maka pemerintah daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya diberikan kemerdekaan dalam mengelola daerah untuk mewujudkan tujuan bernegara.

Dalam semangat pembangunan daerah yang ingin memberikan otonomi seluas-luasnya kepada rakyat, pada hakikatnya berasal dari patokan norma dasar.<sup>6</sup> Setiap pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Peran pemimpin kepala daerah sangat penting dalam mewujudkan desentralisasi dan otonomi daerah yang diberikan kepada masyarakat lokal untuk mengelola daerahnya secara maksimal. Dengan keleluasaan seperti ini diharapkan masyarakat lokal dapat merasakan keadaan daerahnya menjadi lebih baik. Hal ini ditandai dengan berbagai pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi dasar kemandirian setiap daerah untuk mengelola daerahnya secara otonom. Selain itu peran DPRD yang diberikan wewenang untuk membentuk peraturan daerah sebagai pelaksanaan asas otonomi daerah yakni, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Timbal balik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yakni bersama-sama dengan semangat gotong-royong dan musyawarah membangun bangsa yang mandiri untuk mewujudkan cita-cita tujuan hidup bernegara. Berdasarkan uraian latar belakang di depan maka rumusan masalah yang hendak dikaji yakni bagaimana konsep otonomi daerah di Indonesia? Bagaimana esensi otonomi daerah yang ideal menurut sistem UUD NRI Tahun 1945?

Mencermati uraian latar belakang tersebut di atas, penelitian ini juga hendak menyampaikan maksud dan tujuan. Maksud dan tujuan penelitian merupakan kehendak yang ingin disampaikan oleh penulis dalam bentuk penjelasan. Berawal dari pengertian asas otonomi merupakan penyerahan wewenang yang menjadi urusan pemerintahan pusat diserahkan pada pemerintahan daerah. Penyerahan urusan pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah tidak secara keseluruhan, tetapi ada hal-hal yang dikecualikan, karena menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Dari pengertian otonomi daerah tersebut akan dapat dipahami tentang mana yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan mana yang menjadi kewenangan urusan daerah. Oleh karena itu penelitian ini bermaksud menjelaskan konsep otonomi daerah di Indonesia. Menjelaskan esensi otonomi daerah yang ideal menurut sistem UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui konsep otonomi daerah di Indonesia dan mengetahui esensi otonomi daerah yang ideal menurut sistem UUD NRI Tahun 1945.

## B. METODE PENELITIAN

Dalam makalah ini penulis mencoba untuk menggali lebih dalam terkait makna dari otonomi daerah yang bersumber dari konstitusi Pasal 18 UUD NRI 1945. Sehingga untuk memulainya penulis menggunakan metode penelitian agar memudahkan mengkaji melalui teknik pendekatan. Dalam suatu penelitian, metode penelitian merupakan salah

---

<sup>6</sup> Yakni Pasal 18 UUD NRI 1945 menyatakan 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 dalam Undang-Undang”*

satu bagian terpenting. Hal ini dilatarbelakangi peran besar metode penelitian yang merupaka arah dan petunjuk bagi suatu penelitian.<sup>7</sup> Sehingga penelitiannya dapat tersistematis dan mudah untuk dipahami. Penelitian ini adalah merupakan penelitian yuridis normatif dengan fokus pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Untuk mencari sumber bahan-bahanya penulis melakukan dengan studi bahan hukum kepastakaan. Menurut Philipus M. Hadjon, lebih menyebutkan istilah “pengkajian ilmu hukum” dari pada penelitian hukum (*legal research*), sehingga pendekatan perundang-undangan dengan objek penelitian menggunakan berbagai macam peraturan hukum sangat dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif. Peraturan hukum tersebutlah menjadi titik fokus objek dan tema utama dalam penelitian ini.<sup>8</sup>

Spesifikasi penelitian yakni dengan deskriptif analisis dengan objek otonomi daerah dan peraturan perundang-undangan yang melandasinya. Penelitian ini didukung dengan berbagai bahan hukum primer dan sekunder, termasuk menemukan sumber bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan maupun daftar pustaka yang berkaitan dengan eksistensi otonomi daerah sebagai titik fokusnya. Sebagaimana telah disebutkan bahwa, yang menjadi kajian utama penelitian ini adalah berupa bahan hukum atau bahan kepastakaan.<sup>9</sup> Menurut Sukanto,<sup>10</sup> bahan hukum yang dapat dijadikan sebagai objek dalam studi kepastakaan adalah bahan hukum primer. Tentunya dalam mencari sumber dengan cara situdi kepastakaan bahan hukum yang dicari oleh penulis bahan yang relevan terkait dengan otonomi daerah. Sehingga pembahasannya akan lebih fokus dan terarah dan mendapatkan hasil penelitian yang lebih konsisiten.

Oleh karena itu terdapat beberapa bahan hukum yang digunakan yakni,<sup>11</sup> bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan; bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum ini bersifat tidak mengikat, yaitu berupa rancangan undang-undang, laporan penelitian, buku-buku literatur hukum positif, artikel dan jurnal.

Bahan hukum primer dan sekunder akan diolah, kemudian hasil penelitian yang didapat terkait dengan pokok permasalahan, tersusun secara sistematis. Philipus M. Hadjon telah berpendapat bahwa dalam setiap pengumpulan bahan hukum, diselesaikan menggunakan metode studi kepastakaan sistematis khusus mengenai undang-undang yang telah diatur mendasar pada peraturan perundang-undang yang ada menjadi sumber penelitian. Studi kepastakaan sistematis khusus untuk undang-undang yang diatur berdasarkan sumber yang berupa himpunan peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>12</sup> Pada penelitian hukum normatif, analisis bahan hukum adalah merupakan

---

<sup>7</sup> MuktiFajardanYuliantoAchmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Cetakan Pertama, Pustaka Belajar, Yogyakarta: 2010*, hlm. 104.

<sup>8</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penetitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang: 2010, hlm. 302.

<sup>9</sup> Maria SWSumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum (Bahan Kuliah)*, UGM Yogyakarta: 2007, hlm.13.

<sup>10</sup> Soerjono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta: 1986, hlm. 23.

<sup>11</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan ke-2, Ghalia Indonesia, Jakarta: 1985, hlm. 24.

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Majalah Yuridika, No. 6 Tahun IX, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya: 1997, hlm. 14.

kegiatan pengolahan data dan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan menganalisisnya.

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan yakni deskriptif kualitatif yaitu dengan cara memaparkan hasil penelitian dalam bentuk penyajian dokumen-dokumen, berbagai pendapat pakar atau ahli, statemen-statemen, dan lain sebagainya dalam suatu uraian yang sistematis sehingga mudah untuk dilakukan analisis secara kualitatif. Kemudian hasil dari analisis kualitatif ini ditujukan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang telah dikemukakan pada perumusan masalah di atas. Akhirnya, sebagai penutup dari kegiatan analisis ini akan ditarik berbagai kesimpulan yang sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.

## **C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Pembentukan Otonomi Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan**

Pembentukan otonomi daerah merupakan perwujudan nilai-nilai konstitusi negara yaitu Pancasila, terutama sila yang ke-3 yakni persatuan Indonesia. Dengan sila ini, maka pusat dan daerah merupakan suatu sistem pemerintahan dan kewilayahan yang dinamis, yakni suatu tindakan lokal berproses dalam bingkai nasional. Disamping itu pembentukan daerah otonom juga merupakan pencerminan sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yakni pembentukan daerah otonom untuk tujuan semakin meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Landasan Hukum Otonomi Daerah di Indonesia pertama kali tercantum dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen, sebenarnya tidak menyebutkan adanya hak otonomi bagi daerah-daerah di Indonesia dalam batang tubuh. Ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan diatur dalam Pasal 18 yang menyatakan:

“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 daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Oleh karena pengaruh gelombang reformasi politik yang sangat kuat, kemudian otonomi daerah diberikan dengan seluas-luasnya dengan pengelolaan yang bertanggungjawab. Akhirnya, kesempatan perubahan UUD NRI 1945 menjadi dasar konstitusionalisasi otonomi daerah dalam visi yang lebih baru. UUD NRI 1945 setelah mengalami empat kali amandemen sehingga Pasal 18 ayat (1) dan (2) berbunyi sebagai berikut:

“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.

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Perubahan pengaturan secara lebih jelas dasar otonomi daerah dalam konstitusi tersebut merupakan satu kesatuan pengaturannya yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman dan keistimewaan daerah, dan kerangka sistem otonomi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara.<sup>13</sup> Dalam negara kesatuan umumnya hanya ada satu Pemerintahan Pusat yang mempunyai kekuasaan serta kewenangan tertinggi di bidang pemerintahan negara. Namun dalam pelaksanaannya, negara kesatuan ini terbagi kedalam dua macam sistem pemerintahan yaitu, Sentral dan Otonomi.<sup>14</sup>

- a. Negara Kesatuan dengan sistem Sentralisasi adalah sistem pemerintahan yang langsung dipimpin oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah dibawahnya melaksanakan kebijakan pemerintah pusat. Model pemerintahan orde baru dibawah pemerintahan Presiden Soeharto adalah salah satu contoh sistem pemerintahan Sentralisasi.
- b. Negara kesatuan dengan sistem Otonomi atau Desentralisasi adalah kepala daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintah di wilayahnya sendiri. Pemerintahan negara Malaysia dan pemerintahan pasca orde baru di Indonesia merupakan salah satu contoh sistem pemerintahan model Otonomi.

Ciri-ciri Negara Kesatuan yakni sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a. Kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat.
- b. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara.
- c. Tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang.
- d. Kekuasaan pemerintah yang di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas.
- e. Adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat.

Sementara menurut C. F. Strong<sup>16</sup> ciri-ciri Negara Kesatuan menyebutkan ciri dari negara kesatuan ialah bahwa “Kedaulatan Tidak Terbagi” atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat dan

---

<sup>13</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta: 2000, hlm 224.

<sup>14</sup> A. Ubaedillah, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta Selatan: 2006, hlm. 34.

<sup>15</sup> Moh. Kusnardi, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta: 1994, hlm. 207, 208, 209.

<sup>16</sup> C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidswick & Jackson Limited, London: 1960, hlm. 80.

menyebutkan kemudian bahwa ada dua ciri yang mutlak melekat pada suatu negara kesatuan yaitu:

- a. Dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepada wilayah, kepada instansi, vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.
- b. Desentralisasi, adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah bersangkutan.

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan (*unitary state*) juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh I Nyoman Gede dalam bukunya.<sup>17</sup> Beliau mengatakan sebagai negara kesatuan, kekuasaan asal berada di pemerintahan pusat yang kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Artinya negara berhak mengatur (membuat undang-undang) bagi seluruh warga negaranya tanpa adanya tekanan dari pihak manapun. Sedangkan kewenangan lainnya yang tidak disebutkan sebagai kewenangan pemerintah pusat ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang berotonomi. Daerah yang berotonomi hanya berhak mengatur sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sepanjang belum diatur oleh Negara (undang-undang). Jadi kewenangan daerah otonomi dalam mengatur urusannya itu merupakan sisa (*residu*) dari kedaulatan negara (pemerintah pusat).

Dengan demikian walaupun bentuk negara kesatuan, Indonesia terdiri dari beberapa daerah dan wilayah yang tersebar di seluruh Indonesia yang kemudian diberikan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus dan mengatur daerah dan masyarakatnya sendiri, sehingga muncullah daerah otonom.

Selain itu, Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia sangat terkait dengan pola pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Daerah-daerah otonom diadakan guna menyangga tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dasar Negara Kesatuan ini sangat penting dan tidak bisa ditawar-tawar lagi dalam menempatkan dan mendudukan otonomi yang seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya tidak boleh bertentangan dengan dasar Negara Kesatuan, dan dasar kesatuan sebaliknya tidak boleh melenyapkan wujud dari otonomi seluas-luasnya. Dalam konteks ini perlu dicari sebuah metode untuk menyeimbangkan antara dasar kesatuan dan dasar otonomi. Pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia bercirikan pada karakteristik; *pertama*, daerah otonom tidak memiliki kedaulatan secara penuh, *kedua*, desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan, dan *ketiga*, penyerahan atau pengakuan kekuasaan atas urusan tersebut didasarkan pada pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat.

Indonesia sekarang ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD NRI 1945, bentuk negara kesatuan yang dipilih adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Alasan para pendiri dan pembentuk negara memilih negara Indonesia sebagai negara kesatuan adalah:

---

<sup>17</sup>I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Panji Sakti, Singaraja: 2017, hlm. 40.

- a. Menjamin satu urusan;
- b. Satu bentuk seefisien-efisiennya;
- c. Tahapan penghabisan dari bentuk kenegaraan;
- d. Satu negara buat satu bangsa dan satu tanah air;
- e. Untuk mendirikan satu negara kesatuan tidak perlu ada *staat-staat*;
- f. Memilih negara kesatuan berarti telah mencakup di dalamnya persatuan dan kesatuan bangsa.<sup>18</sup>

Diharapkan dengan perubahan dasar otonomi daerah dalam konstitusi dapat menciptakan pemerintahan daerah yang lebih akuntabel dan transparan dalam mendistribusikan kewenangan antara pemerintah daerah dan pusat yang seimbang dalam kerangka memerhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat daerah. Sebagai salah satu desakan reformasi maka terjadi penyesuaian instrumen hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi dengan keinginan memantapkan maksud otonomi daerah sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah.

## 2. Prinsip Otonomi Daerah

Dalam prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, pemerintah daerah di Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan adanya ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 tersebut semakin menegaskan bahwa sistem pemerintahan daerah Indonesia mengadopsi prinsip otonomi atau desentralisasi. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> Penyerahan wewenang secara atribusi merupakan penjabaran dari asas legalitas sebagai salah satu asas hukum administrasi.<sup>21</sup> Sedangkan urusan pemerintahan berdasarkan tugas pembantuan adalah urusan pemerintah pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda (Otonomi Daerah dan Implikasinya)*, Total Media, Yogyakarta: 2013, hlm 50-51.

<sup>19</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD 1945

<sup>20</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Perkasa, Jakarta: 2008, hlm. 104

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 103.

<sup>22</sup> Pasal 1 ayat (6) dan (7) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



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<sup>23</sup> mengemukakan pada hakekatnya pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk memmanifestasikan keinginan daerah untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah tersebut adalah konsekuensi asas desentralisasi dalam bentuk negara kesatuan.<sup>24</sup> Namun demikian, meskipun ada pelimpahan wewenang dan urusan kepada daerah, hakikat desentralisasi sebagai sistem pemencaran kewenangan dan urusan pemerintahan kepada daerah tetap dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

Asas Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.<sup>25</sup> Sistem pemerintahan desentralistis merupakan kebalikan dari sistem pemerintahan yang sentralistis.<sup>26</sup> Pada sistem yang sentralistis, wewenang pembuatan keputusan berbagai urusan publik berada di tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di propinsi dan kabupaten hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. 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 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 propinsi, kabupaten/kota dan desa atau satuan pemerintahan daerah otonom dengan sebutan yang lain.<sup>27</sup>

Logemann memberikan pengertian otonomi sebagaimana dikutip oleh Utrecht, bahwa otonomi adalah kekuasaan bertindak merdeka (*vrijebeweging*) bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>28</sup> Sementara itu, HAW. Widjaja menyebutkan bahwa otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang,

---

<sup>23</sup>Josef Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar, Hukum Pemerintahan Daerah, Konsepsi, Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa dan Peraturan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta: 2016, hlm. 30.

<sup>24</sup>*Ibid*, hlm. 1

<sup>25</sup> Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>26</sup>Prof. Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Cetakan ke-1, Alumni, Bandung: 2004, hlm. 111.

<sup>27</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik*, Erlangga, Jakarta: 2010.

<sup>28</sup>E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, N. V. Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, Jakarta: 1953, hlm.198.

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.<sup>29</sup>

Dari berbagai pendapat atau definisi di atas, desentralisasi dapat dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan suatu entitas politik untuk menentukan nasib sendiri dan mengelola sumberdaya yang dimiliki guna mencapai tujuan bersama. Definisi atau pemahaman terhadap desentralisasi ini tentu saja bersifat subjektif. Sekalipun prinsip-prinsip desentralisasi ini telah dipahami, di kalangan masyarakat masih berkembang interpretasi yang variatif bahkan distortif. Ini sebetulnya dapat ditentukan oleh tingkat kepuasan masyarakat terhadap kondisi pembangunan ekonomi selama ini, tingkat kedewasaan masyarakat dalam berpolitik, dan berkembang atau pengalaman suatu negara dalam mengimplimentasikan desentralisasi itu sendiri.

Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah propinsi dan kabupaten/kota, di antaranya yaitu:<sup>30</sup>

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah. Dengan demikian, ada kesetaraan dan partisipasi politik serta merupakan media pendidikan politik untuk belajar berdemokrasi secara nyata.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas publik. Terutama dalam penyelenggaraan layanan publik.
- c. Dari segi kultural, desentralisasi dimaksudkan untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan atau kontekstualitas suatu daerah, seperti geografi, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan ataupun latar belakang sejarahnya.
- d. Dari segi pembangunan, desentralisasi dapat melancarkan proses formulasi dan implementasi program pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga. Ketika pemerintah propinsi atau kabupaten mempunyai kewenangan untuk merumuskan sekaligus mengimplimentasikan kebijakan pembangunan di daerahnya, maka kebijakan tersebut akan lebih efektif dibandingkan jika wewenang ini dipegang oleh pemerintah pusat. Mengingat kedudukannya yang berada di daerah, maka pemerintah daerah seharusnya lebih peka terhadap persoalan dan kebutuhan masyarakat setempat.
- e. Dilihat dari kepentingan pemerintah pusat sendiri, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya.
- f. Desentralisasi dapat meningkatkan persaingan (perlombaan) antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah

---

<sup>29</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2005, hlm. 17.

<sup>30</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: 2021, hlm 48.

lokal untuk melakukan inovasi guna meningkatkan kualitas pelayanannya kepada warga.

Desentralisasi merupakan salah satu asas dari asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu, desentralisasi juga dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan, dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta.<sup>31</sup> Urgensi desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupinya seperti; budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan di semua aspek. Namun, sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada daerah dengan cerminan dari prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.<sup>32</sup> Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi bukanlah alternatif dari sentralisasi. Keduanya dibutuhkan sebagai peran saling melengkapi antara aktor nasional dan sub-nasional akan ditentukan dengan menganalisis jalan dan alat yang paling efektif dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Sebagai contoh, sistem transportasi nasional harus dirancang dengan memperhatikan masukan dari daerah dan koordinasi di tingkat nasional. Kebijakan luar negeri harus menjadi tugas pemerintah nasional dengan didasarkan pada pandangan masyarakat. Manajemen sampah terutama mungkin akan dihadapkan dengan mekanisme lokal, dan seterusnya sehingga dalam mendesain strategi desentralisasi hal itu mendesak bahwa analisis perlu dilakukan.<sup>33</sup>

Desentralisasi yang dijalankan oleh pemerintah daerah juga sekaligus mendorong terhadap penataan pemerintahan yang teratur. Artinya terdapat hak dan kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah untuk mensejahterakan warganya. Konsentrasi daerah otonom akan lebih fokus dan terarah menjalankan kebijakan yang sesuai dengan kultur daerah masing-masing. Oleh karena itu sebagaimana pendapat dari Mahfud M.D yang menyatakan terdapat setidaknya 4 (empat) aspek yang menjadi tujuan desentralisasi atau otonomi daerah dalam menata pemerintahan yang baik, yaitu:<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Rondinelli dalam Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah: Disintegrasi dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*, Cetakan ke-4, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta: 2003.

<sup>32</sup>Prof. Juanda, *Ibid*, hlm. 112.

<sup>33</sup> Tim Pondok Edukasi, *Pegangan Memahami Desentralisasi; Beberapa Pengertian Tentang Desentralisasi*, Pondok Edukasi, Yogyakarta: 2005, hlm. 8.

<sup>34</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, 2010, hlm. 229.

- a. Dalam hal politik; untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah.
- b. Dalam hal manajemen pemerintahan; untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dalam hal kemasyarakatan; untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha *empowerment* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan.
- d. Dalam hal ekonomi pembangunan; untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>35</sup> Dekonsentrasi merupakan kebalikan dari sistem desentralistis. Pada sistem desentralistis sebagian kewenangan pengelolaan urusan publik dilimpahkan kepada propinsi dan kabupaten. Instansi vertikal yang dimaksud adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi.<sup>36</sup>

Dari penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dilaksanakannya otonomi daerah adalah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah. Di sisi yang lain, melalui pelaksanaan otonomi, pemerintah daerah diharapkan lebih kreatif dalam mengembangkan potensi di daerahnya masing-masing sehingga mereka akan mampu melakukan pembangunan daerah. Selain itu otonomi daerah juga bertujuan untuk mendorong tumbuhnya prakarsa dan kreatifitas lokal, supaya daerah lebih mandiri dalam berkopesi secara sehat. Prakarsa masyarakat termasuk prakarsa dunia usaha dan dapat berkembang dalam kondisi yang kondusif dengan situasi yang aman dan mendapatkan kepastian hukum.

### 3. Dinamika Perkembangan Pengaturan Otonomi Daerah

Perkembangan jaman dan arus sosiologi masyarakat yang cepat berubah menjadi salah satu landasan tuntutan terhadap penyesuaian aturan otonomi daerah. Perubahan itu tidak melulu di pusat pemerintahan atau kota, namun masyarakat bawah juga menghendaki sebab perkembangan jaman itu selalu menghantui. Maka tidak heran jika

---

<sup>35</sup> Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>36</sup> Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

daerah-daerah mengalami penyesuaian, baik dari sisi kehidupan sosial maupun tuntutan akan kesejahteraan. Oleh karena itu sumber daya potensial semestinya dapat memberdayakan masyarakat daerah sebagai jaminan kemajuan daerah. Disaat yang sama untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah diperlukan politik hukum dari pemerintah daerah sebagai sarana pembaharuan peraturan dalam rangka melaksanakan amanat konstitusi. Politik hukum daerah setempat sangat mempengaruhi pelaksanaan otonomi. Secara lebih jelas Juniarto menyatakan bahwa luas sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada suatu pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, tergantung pada politik hukum yang dianut pada waktu itu, yang dituangkan dalam hukum positif.<sup>37</sup> Karena itu pembicaraan tentang otonomi daerah ini tidak mungkin dilepaskan dari ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yang berlaku dewasa ini.

Dengan kata lain politik hukum sangat berpengaruh terhadap tujuan daerah yang hendak ingin melaksanakan Pasal 18 UUD NRI 1945 yaitu dengan menjalankan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Untuk itu, pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi, memberikan ruang (kewenangan) kepada pemerintah daerah untuk merencanakan dan melaksanakan kebijakan dan program yang sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing. Oleh karena itu, dalam negara demokrasi justru diperlukan kondisi masyarakat yang kuat, dalam arti masyarakat yang berdaya, cerdas, sehat dan sejahtera.

Otonomi daerah di Indonesia terus berkembang mengalami pasang surut berbeda-beda coraknya, perbedaan itu juga terlihat dari corak peraturan perundang-undangan yang melandasinya. Politik hukum yang terus berkembang melatarbelakangi perubahan peraturan perundang-undangan terkait otonomi daerah. Hal ini terlihat dari terus dilakukan upaya perbaikan regulasi yang ada oleh pemerintah seiring dengan derap reformasi dimotori oleh kekuatan-kekuatan politik regional yang muncul sejak jatuhnya pemerintahan Suharto yang sentralistik dan otoriter. Dengan adanya perubahan regulasi itu secara bersamaan juga berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Sejak Tahun 1945 pelaksanaan otonomi daerah telah diatur sebagaimana uraian berikut ini:

***Pertama; Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.*** Undang-Undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam Undang-Undang ini ditentukan 3 (tiga) jenis daerah otonomi, yaitu Keresidenan, Kabupaten dan Kota.<sup>38</sup> Otonomi daerah diberikan kepada daerah bersamaan pada saat pembentukan daerah melalui Undang-Undang berupa kewenangan pangkal yang sangat terbatas dan selama kurun waktu 3 (tiga) tahun belum ada Peraturan Pemerintah yang mengaturnya. Undang-Undang ini belum bisa dilaksanakan sepenuhnya.

***Kedua; Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah.*** Undang-undang ini hanya berfokus pada pengaturan tentang

---

<sup>37</sup>Juniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni Bandung: 1967, hlm, 30.

<sup>38</sup>Prof. Juanda, *Op Cit*, hlm. 145.

susunan pemerintahan daerah yang demokratis. Di dalam Undang-Undang ini ditentukan 2 (dua) jenis daerah otonom, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa serta ada 3 (tiga) tingkatan daerah otonom, yaitu Propinsi, Kabupaten/Kota Besar dan Desa/Kota Kecil.<sup>39</sup> Undang-Undang ini juga belum bisa dilaksanakan sepenuhnya.

*Ketiga; Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.* Undang-Undang ini berlaku secara seragam di seluruh Indonesia, titik beratnya adalah pengaturan pada aspek otonomi yang seluas-luasnya, dalam rangka mewujudkan ketentuan UUDS 1950.<sup>40</sup> Di dalam Undang-Undang ini ditetapkan ada 3 (tiga) tingkatan daerah otonomi yaitu Daerah Tingkat I termasuk Kota Praja Jakarta Raya, Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III. Dalam pada ini pelaksanaan otonomi daerah semakin mendapat perhatian Pemerintah Pusat, di mana Pemerintah Pusat diwajibkan melaksanakan politik desentralisasi di samping dekonsentrasi. Namun demikian otonomi daerah saat berlakunya Undang-Undang ini juga belum bisa dilaksanakan sepenuhnya, bahkan nuansa sentralisasi masih sangat kelihatan.

*Keempat; Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.* Undang-Undang ini sudah menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya, pembagian daerah otonom sebanyak 3 (tiga) tingkatan, yaitu Propinsi sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten/Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II dan Kecamatan/Kota Praja sebagai Daerah Tingkat III. Walaupun Undang-Undang ini menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya tetapi tidak ada satupun Peraturan Pemerintah yang diterbitkan dalam rangka penyerahan sebagian urusan pemerintahan (Desentralisasi) kepada daerah, oleh karena itu Undang-Undang ini juga belum bisa dilaksanakan sepenuhnya. Kemudian Undang-Undang ini dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969. Dengan Ketentuan bahwa pernyataan tidak berlakunya Undang-Undang ini pada saat ditetapkannya Undang-Undang yang menggantikannya.

*Kelima; Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pemerintahan Daerah.* Dalam Undang-Undang ini asas desentralisasi dilaksanakan bersamaan dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*), melalui penyerahan urusan secara bertahap sesuai dengan kemampuan (kewenangan daerah otonom terbatas) dan semuanya tergantung kebijakan Pemerintah Pusat yang bersifat seragam. Dalam mengelola sumber daya alam (SDA) sepenuhnya menjadi wewenang Pemerintah Pusat, tidak ada kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, termasuk pengangkatan pejabat politik, proses legislasi daerah melalui izin dan petunjuk Pemerintah Pusat. Yang memegang kepemimpinan dalam pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah merupakan Kepala Pemerintahan, sekaligus kepala wilayah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan kedudukan DPRD sebagai unsur Pemerintahan Daerah dan juga berfungsi sebagai wakil rakyat. Maka kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah sangat dominan.<sup>41</sup> Undang-Undang ini

---

<sup>39</sup>*Ibid*, hlm. 152.

<sup>40</sup>*Ibid*, hlm. 160.

<sup>41</sup>*Ibid*, hlm. 182.

mengenal adanya perangkat Dekonsentrasi di daerah Tingkat I dan Tingkat II, dimana kewenangan Kabupaten dan Kota bersifat *residule*, dan tidak mengenal adanya otonomi desa. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 buatan rezim orde baru berlaku paling lama yaitu 24 tahun dengan kawalan tangan besi Presiden Soeharto.<sup>42</sup> Setelah berjalannya waktu dengan jatuhnya Presiden Soeharto tahun 1998, hal ini memberikan banyak implikasi terhadap perubahan sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. Termasuk juga untuk menjalankan otonomi bagi daerah dalam memikirkan, merumuskan, hingga menjalankan rumah tangganya.

***Keenam; Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.*** Pada Undang-Undang ini asas desentralisasi di laksanakan di Kabupaten dan Kota, sedangkan desentralisasi dilaksanakan bersama-sama di Provinsi dalam kedudukannya sebagai daerah otonomi terbatas sekaligus wilayah administrasi. Desentralisasi ditetapkan bersamaan penetapan status daerah otonomi/melekat (kewenangan daerah otonomi utuh dan bulat), bersifat mandiri dan bervariasi sesuai aspirasi masyarakat lokal, sumber daya alam di daerahnya masing-masing. Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan DPRD sebagai Badan legislatif daerah, termasuk menjalankan pemilihan Kepala Daerah menjadi kewenangan DPRD. Maka kedudukan DPRD pada saat itu sangat kuat. Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD setiap tahun anggaran, apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak yang ke dua kalinya, maka DPRD sewaktu-waktu dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden RI.

***Ketujuh; Masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*** Dalam Undang-Undang ini Asas desentralisasi di laksanakan di Propinsi dan Kabupaten/Kota, sedangkan dekonsentrasi hanya di laksanakan di Propinsi. Pada periode ini hampir mirip seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yaitu menempatkan DPRD sebagai bagian Pemerintahan Daerah bersama-sama Kepala Daerah, menjalankan Pemerintahan Daerah (DPRD merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah). Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD tetapi bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Undang-Undang ini sudah mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah Langsung oleh rakyat, sehingga demokrasi ada pada rakyat, dan agak istimewanya adalah mengenal adanya otonomi desa.

***Kedelapan; Masa Sekarang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Perubahannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.*** Tujuan dari lahirnya Undang-Undang ini bahwa pemberian otonomi yang seluas-seluasnya Kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan 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. Sejalan

---

<sup>42</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit FHUI, Jakarta: 2008, hlm. 16.

dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.

*Kesembilan; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atas perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.* Masuknya perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah ke dalam Undang-Undang Cipta Kerja yakni dengan dasar pertimbangan bahwa perubahan dilakukan untuk mewujudkan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, Negara perlu melakukan berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui cipta kerja.<sup>43</sup> Khususnya hal yang mengatur terkait pelaksanaan administrasi pemerintahan daerah.

Dinamika peraturan yang melandasi tentang pelaksanaan otonomi daerah merupakan upaya yang terus dilakukan dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Disamping itu semua fungsi pelayanan publik kecuali<sup>44</sup> pertahanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, urusan perdagangan dan hukum, telah dialihkan ke daerah otonom. Kota dan kabupaten memikul tanggung jawab di hampir semua bidang pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, dan prasarana, dengan provinsi bertindak sebagai koordinator. Jika ada tugas-tugas lain yang tidak disebut dalam undang-undang, hal itu berada dalam tanggung jawab pemerintah daerah. Sebab sebagaimana telah disebutkan di awal bahwa pemerintah daerah melaksanakan sisa (*residu*) kedaulatan pemerintah pusat.

Berbagai aturan yang melandasi konsep pembentukan otonomi daerah merupakan peran penyelenggara pemerintahan dalam berpolitik hukum. Politik hukum tersebut pada intinya mengingatkan kembali semangat otonomi daerah yang disalurkan melalui pembentukan daerah diarahkan untuk mendorong kreativitas masyarakat dan mendekatkan pelayanan publik pada masyarakat, sehingga optimalisasi pemerataan dan peningkatan kualitas kehidupan daerah dapat terjamin. Kehendak perlunya daerah otonom itu harus diwujudkan melalui undang-undang dengan empat alasan, yaitu *pertama*, pembentukan daerah harus merupakan wujud kemauan pemerintah dan rakyat melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); *kedua*, konstruksi pembagian daerah harus diselaraskan dengan kepentingan dan kebutuhan rakyat yang dilegitimasi oleh hukum; *ketiga*, pembentukan daerah merupakan perjanjian publik yang mengakui suatu wilayah sebagai daerah otonom yang akan memiliki hak dan kewajiban sebagai subyek hukum; dan *keempat*, jaminan penyerahan hak otonomi akan disertai dengan jaminan pengakuan hak mengatur rumah tangganya sendiri yang diserahkan dari pemerintah pusat.

---

<sup>43</sup> Bagian Menimbang huruf (a) Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

<sup>44</sup> UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 10 ayat (1) menjadi urusan kewenangan pemerintahan absolut.



#### 4. Pentingnya Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Daerah Otonom

Peraturan daerah (Perda) mempunyai kedudukan yang strategis, karena diberikan kewenangan yang bersumber dari konstitusi yang disebutkan secara jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6)<sup>45</sup> UUD NRI 1945. Kewenangan DPRD bersama kepala daerah membentuk Perda merupakan kewenangan yang bersumber dari Undang-Undang. Perda-perda yang sudah terbentuk merupakan manifestasi dari pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, yang pelaksanaannya merupakan wewenang dari perangkat pemerintah daerah.<sup>46</sup> Perda terbagi menjadi Perda Provinsi dan Perda Kabupaten. Fungsi Peraturan Daerah adalah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menjabarkan lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagaimana diatur dalam Pasal 236 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Untuk mewujudkan fungsi pelaksanaan peraturan daerah dapat dijalankan dengan maksimal, sekiranya sangat penting bahwa pembentukan peraturan daerah itu dibentuk sesuai dengan pembentukan peraturan daerah yang baik. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang mengatur beberapa prinsip mengenai pembentukan Peraturan daerah sebagai berikut:

- 1) Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota;
- 2) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh DPRD ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah;
- 3) Peraturan Daerah dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 4) Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, perdamaian, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

---

<sup>45</sup>Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

<sup>46</sup>Prof. Juanda, *Op Cit*, hlm. 271.

- 5) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah;
- 6) Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah; dan
- 7) Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.

Lahirnya Perda merupakan upaya DPRD bersama Kepala Daerah dalam mengelola otonomi daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014. Hal itu tentunya juga dimaksudkan untuk menentukan koridor hukum yang membatasi ruang gerak pelaksanaan otonomi daerah agar berjalan seimbang. Pembatasan dimaksud bukan untuk melakukan tindakan represif yang bertentangan dengan hak asasi manusia, akan tetapi produk hukum daerah tersebut untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakatnya agar mereka merasa terayomi, terlindungi, dan dipikirkan akan keberadaannya.

Penting Peraturan Daerah sejalan dengan peran fungsinya, yakni *pertama*, sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. *Kedua*, sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Namun pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945. *Ketiga*, berfungsi sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Fungsi yang *keempat*, sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah memiliki fungsi yang sama dengan peraturan perundang-undangan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Sejalan dengan itu, Perda sebagai implementasi dari pelaksanaan otonomi daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah juga harus diikuti pengawasan dari DPRD. Pengawasan dilakukan dalam rangka memastikan otonomi daerah dapat berjalan sesuai dengan koridor hukum dan tidak menyimpang dari aturan yang telah ditetapkan melalui meminta pertanggungjawaban pemerintahan kepada Kepala Daerah.<sup>47</sup> Oleh karena itu pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah sistem *check and balance* tetap menjadi bagian dari fungsi DPRD. Adanya timbal balik dari setiap pelaksanaan otonomi daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah.

Tetapi pembinaan dan pengawasan pelaksanaan otonomi daerah oleh pemerintah nasional juga sangat penting dilakukan. Secara umum dapat dinyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan pemerintahan nasional terhadap pemerintahan daerah otonom tercermin dalam bentuk dan intensitas hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah otonom. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur empat jenis hubungan tersebut, yakni: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pemanfaatan sumberdaya alam, dan hubungan pelayanan. Selain itu, juga terdapat hubungan administratif dan hubungan kewilayahan. Dengan demikian, maka pembinaan dan pengawasan juga berkaitan

---

<sup>47</sup> Prof. Juanda, *Loc Cit*, hlm. 283.

dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah di bidang kewenangan, keuangan, sumberdaya, pelayanan, administrasi, dan kewilayahan.

Untuk pelaksanaan pembinaan dan pengawasan tersebut, pemerintahan nasional dapat melakukannya terutama dalam bentuk penetapan regulasi yang berkaitan dengan norma, standar, prosedur, dan desentralisasi fiskal. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Bersamaan dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **D. KESIMPULAN**

Pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah yang merupakan implementasi perwujudan dari Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 demi kepentingan daerah tidak terlepas dari bingkai Negara Kesatuan yang sudah menjadi tekad bulat bagi bangsa Indonesia. Daerah otonom bebas membuat peraturan daerah sepanjang belum diatur oleh pemerintah pusat dan tidak boleh bertentangan dengan hirarki peraturan yang ada. Pembentukan daerah otonom sebetulnya memiliki tujuan untuk menjawab dan mengatasi berbagai hal yang bersifat kekhususan dan ciri khas lokalitas sesuai dengan keadaan geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan maupun latar belakang sejarah setiap daerah. Oleh sebab itu, pemerintah daerah harus dipandang lebih mampu untuk memahami secara cepat nilai-nilai kekhususan daerah atau sentimen

dan aspirasi masyarakat daerah, sehingga di satu sisi masyarakat daerah merasa lebih aman dan tenteram dengan lembaga pemerintahan daerahnya.

Pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, tetapi selain pemerintah pusat juga terdapat satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab dalam rangka melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang diakui sebagai urusan daerah yang bersangkutan. Atas dasar inilah, otonomi daerah yang diterapkan pada pemerintahan daerah melalui kebijakan desentralisasi harus dipahami bahwa otonomi daerah itu merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional. Oleh karena itu, hakikat otonomi daerah adalah lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Akhirnya, esensi otonomi daerah yang ideal menurut UUD NRI 1945 adalah terdapat di dalam peraturan daerah masing-masing yang merupakan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur daerahnya. Peraturan daerah merupakan cerminan dari nilai-nilai masyarakat lokal dan pemberdayaan sumber daya potensial sebagai sarana mensejahterkan rakyat daerah. Oleh karena itu DPRD sebagai pembentuk dan penyusun peraturan daerah bersama Kepala Daerah harus dapat membedakan mana pelaksanaan dari desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

## REFERENSI

- A.Ubaedillah, (2006). *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta Selatan.
- Busrizalti, H.M, (2013). *Hukum Pemda (Otonomi Daerah dan Implikasinya)*, Total Media, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. (2020). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- E. Utrecht, (1953). *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, Jakarta.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan Pertama, Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M, (1997). *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Majalah Yuridika, No. 6 Tahun IX, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- HR, Ridwan, (2008). *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Ibrahim, Johnny. (2010). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.

- Istanto, F, Sugeng. (1971). *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Karya Putra, Yogyakarta.
- Juniarto, (1967). *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni, Bandung.
- Kusnardi, Moh, S.H, (1994). *Ilmu Negara*, Jakarta, Gaya Media Pratama,.
- Mahfud MD, Moh, (2010). *Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers.
- Monteiro, Josef Mario, (2016). *Pemahaman Dasar, Hukum Pemerintahan Daerah, Konsepsi, Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa dan Peraturan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Mukri, S.G.; Aji, A.M.; Yunus, N.R. (2016). "Implementation of Religious Education in the Constitution of the Republic of Indonesia," *Salam: Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 3 No. 3.
- Mukri, S.G.; Aji, A.M.; Yunus, N.R. (2017). *Relation of Religion, Economy, and Constitution In The Structure of State Life*, STAATSRECHT: Indonesian Constitutional Law Journal, Volume 1, No. 1.
- Juanda, (2004). *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Cetakan ke1, Alumni, Bandung.
- Remaja, I Nyoman Gede, (2017). *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Panji Sakti, Singaraja.
- Sibuea, Hotma P, (2010). *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik*, Erlangga, Jakarta.
- Simatupang, Dian Puji N, (2008). *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit FHUI, Jakarta.
- Soehino, (200). *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, (1985). *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan ke-2, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Strong, C. F, (1960). *Modern Political Constitutions*, Sidswick & Jackson Limited, London.
- Sudjijono, Budi; dan Dedy Rudianto, (2003). *Manajemen Pemerintah Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*, Citra Mandala Pratama, Jakarta.
- Sukanto, Soerjono. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Sumardjono, Maria SW, (2017). *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum (Bahan Kuliah)*, UGM Yogyakarta.
- Tim Pondok Edukasi, (2005). *Pegangan Memahami Desentralisasi; Beberapa Pengertian Tentang Desentralisasi*, Pondok Edukasi, Yogyakarta.
- Widjaja, HAW, (2005). *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Yudoyono, Bambang. (2003). *Otonomi Daerah: Disintegrasi dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*, Cetakan ke-4, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Yunus, N.R.; Anggraeni, RR Dewi.; Rezki, Annissa. (2019) "The Application of Legal Policy Theory and its relationship with Rechtsidee Theory to realize Welfare State," 'Adalah, Volume 3, No. 1.