

**PENATAAN DAERAH DALAM MEWUJUDKAN
EFEKTIVITAS PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERKAITAN
DENGAN PASAL 31 UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014¹
Oleh : Arianti Singal²**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah Untuk mengetahui bagaimanakah manfaat penataan daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan Untuk mengetahui bagaimanakah penataan daerah dalam mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Metode yang digunakan dalam penyusunan Skripsi ini, yaitu metode penelitian hukum normatif Prosedur identifikasi dan inventarisasi bahan hukum yang mencakup bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Bahan hukum sekunder, yaitu literatur dan karya ilmiah hukum yang membahas materi berkaitan dengan penulisan Skripsi ini. Bahan hukum tersier, terdiri dari; kamus hukum. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, dianalisis secara kualitatif.
Kata Kunci : Penataan, Pemerintahan Daerah.

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam

dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara, Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan, sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.³

Dari perspektif hubungan struktur kelembagaan pemerintahan implikasi politik dari kewenangan urusan pemerintahan adalah adanya divergensi atau pembagian urusan yang kemudian urusan yang dibagi ini menjadi kewenangan dari setiap struktur pemerintahan. Filosofi yang mendasari diperlukan adanya pembagian atau pemencaran urusan pemerintahan adalah karena wilayah negara terlalu luas untuk diurus oleh pemerintah pusat saja, oleh karena itu diperlukan desentralisasi dengan pembentukan daerah otonom dan pembagian urusan. Di samping itu dengan pembagian kerja antarberbagai susunan pemerintahan dapat menciptakan sinergi antarlembaga, efisiensi dan efektivitas pelayanan serta partisipasi masyarakat, sehingga ketentraman, ketertiban dan kesejahteraan dapat tercapai.⁴

Eksistensi pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintahan nasional dalam konteks kesejahteraan masyarakat adalah sangat penting. Sebagaimana termaksud dalam Pasal 18 (a) UUD 1945 yang memberikan makna bahwa pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota berkewajiban dan mempunyai kewenangan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat. Dalam kerangka ini ketiga struktur pemerintahan tersebut wajib bersinergi untuk mencapai efektivitas dan efisiensi tujuan pemerintahan.⁵ Dari urgensi pemerintahan daerah tersebut di atas dapat disimpulkan

¹ Artikel skripsi. Pembimbing skripsi: Toar N. Palilingan, SH.,MH; Dr. Donna Okthalia Setiabudi. SH, MH

² Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi. NIM: 120711600.

³Hari Sabarno, (*Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Edisi 1. Cetakan Kedua, Sinar Grafika. Jakarta, 2008, hal. 3.

⁴ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Cetakan Kedua. PT. Rineka Cipta. Jakarta. 2007. hal. 168.

⁵ *Ibid*, hal. 168.

bahwa pemerintahan daerah mempunyai kewenangan-kewenangan yang memungkinkan mereka dapat menghasilkan *public goods* dan *public regulation* yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁶

Tujuan dikembangkan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah ini adalah untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintahan yang baik dan terpercaya, sedangkan sasaran yang ingin dicapai adalah:

1. Menjadi instansi yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya;
2. Terwujudnya transparansi instansi pemerintah;
3. Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional;
4. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.⁷

Instansi pemerintah diwajibkan menyusun Rencana Strategi dan program-program yang akan dilaksanakan dalam waktu 1 sampai 5 tahun yang mencakup uraian tentang:

1. Visi, misi, strategi dan faktor-faktor kunci keberhasilan organisasi;
2. Tujuan, Sasaran dan aktivitas organisasi;
3. Cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut.⁸

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 31 Ayat (1) Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah. Penataan Daerah dilakukan untuk mendukung penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, agar dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Penataan daerah tentunya dilakukan

⁶ *Ibid*, hal. 139.

⁷ Hj.Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Cetakan I. Mandar Maju Bandung, 2004, hal. 56.

⁸ *Ibid*, hal. 56.

untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah manfaat penataan daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi?
2. Bagaimanakah penataan daerah dalam mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

C. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penyusunan Skripsi ini, yaitu metode penelitian hukum normatif Prosedur identifikasi dan inventarisasi bahan hukum yang mencakup bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Bahan hukum sekunder, yaitu literatur dan karya ilmiah hukum yang membahas materi berkaitan dengan penulisan Skripsi ini. Bahan hukum tersier, terdiri dari; kamus hukum. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, dianalisis secara kualitatif.

PEMBAHASAN

A. MANFAAT PENATAAN DAERAH SEBAGAI PELAKSANAAN ASAS DESENTRALISASI

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 31 Ayat (1) Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah. Ayat (3) Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Pembentukan Daerah dan Penyesuaian Daerah. Ayat (4) Pembentukan Daerah dan Penyesuaian Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat

dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional.

Pasal 1 angka 8: Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Desentralisasi dalam pemeritahan adalah penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Kata "sebagian urusan" dimaksudkan karena tidak semua urusan dapat diserahkan kepada daerah contoh di negara Kesatuan Republik Indonesia ini adalah sebagai berikut: Apabila diserahkan urusan pertahanan keamanan maka tinggi kemungkinan pemerintah daerah yang hendak separatis memiliki kekuatan militer untuk melawan pemerintah pusat. Apabila diserahkan urusan moneter kepada pemerintah daerah maka akan muncul ketimpangan dan kesenjangan antara pemerintah daerah, karena tidak sedikit pemerintah daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang memiliki penghasilan sangat minim.⁹

Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara, Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan, sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.¹⁰

Pasal 1 angka 6: 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.

Pasal 1 angka 7: Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Otonomi daerah itu sendiri berarti hak, wewenang dan kewajiban suatu pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Fungsi mengatur diberikan kepada aparat legislatif, yaitu DPRD. Itulah sebabnya DPRD pada masing-masing daerah dapat membuat Peraturan Daerah (Perda) masing-masing ketentuan yang berlaku, sedangkan fungsi mengurus diserahkan kepada eksekutif daerah yaitu kepala daerah dan dinas-dinas otonomnya.¹¹

Pemberlakuan otonomi daerah sebenarnya merupakan suatu pilihan politis sebagai dampak penerapan bentuk negara kesatuan dengan cirri terpusatnya kekuasaan. Akibatnya tuntutan aspirasi masyarakat di daerah tidak terpenuhi dan lambat laun menumbuhkan kekecewaan. Ketika kondisi telah matang, tercipta momentum yang menggerakkan arus balik. Jika dulu dari daerah ke pusat dan kini pusat ke daerah. Penerapan otonomi daerah juga dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat-pusat kota baru yang bersifat metropolitan, kosmopolitan sebagai sentra-sentra perdagangan, bisnis dan industri selain Jakarta. Hal ini sebagai pencerminan bahwa otonomi daerah mampu membuka semangat untuk berkompetisi sekaligus bekerjasama dan bukan sebaliknya. Membangun ekonomi harus tumbuh dari perdagangan dan bukan pinjaman atau bantuan. Oleh karena itu DPR, perintah MPR agar dikembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan menyadarkan bahwa sistem ekonomi yang diterapkan selama 32 Tahun Orde Baru cenderung tidak berpihak kepada kepentingan rakyat banyak dan telah mengabaikan nilai-nilai keadilan.¹²

Agar otonomi daerah itu dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti dalam penelitian, supervisi, pengendalian koordinasi, pemantauan dan evaluasi. Bersamaan itu,

⁹H. Inu Kencana Syafie, *Etika Pemerintahan: Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State of The Art Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintah Bidadab Menjadi Pemerintah Beradab*, Edisi Revisi PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hal. 191.

¹⁰Hari Sabarno, *(Untaian Pemikiran Otonomi Daerah) Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Edisi 1. Cetakan Kedua, Sinar Grafika. Jakarta, 2008, hal. 3.

¹¹H. Inu. Kencana Syafie, *Op.Cit*, 2011, hal, 64.

¹²J. Kaloh, *Op.Cit*. hal. 66-67.

pemerintah wajib memberikan fasilitas-fasilitas 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.¹³

Asas-asas umum penyelenggaraan negara, antara lain:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas;
7. Asas akuntabilitas;
8. Asas efisiensi;
9. Asas efektivitas.¹⁴

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan bagi pemerintah pusat menggunakan:¹⁵

1. Asas desentralisasi;
2. Asas tugas pembantuan;
3. Asas dekosentrasi.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah bagi pemerintahan daerah menggunakan:

1. Asas otonomi;
2. Asas tugas pembantuan.¹⁶

Asas hukum umum: norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum.¹⁷ Asas Hukum menurut P. Scholten, yaitu: Kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum dan merupakan sifat-sifat umum dengan keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi harus ada.¹⁸ Asas hukum khusus: asas hukum yang berfungsi dalam bidang yang lebih sempit seperti dalam bidang hukum perdata, hukum pidana dan sebagainya

yang sering merupakan penjabaran dari asas hukum umum.¹⁹

Amanat konstitusi diimplementasikan diatur oleh peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dan terakhir diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pemerintahan local yang bersifat otonom (*local/autonomous government*) sebagai pencerminan dilaksakannya asas desentralisasi di bidang pemerintahan.²⁰ Keberadaan pemerintahan lokal yang bersifat otonom di atas ditandai oleh pemberian wewenang yang sekaligus menjadi kewajiban bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak dan kewajiban untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri inilah yang disebut dengan otonomi.²¹ Dalam politik desentralisasi terkandung juga masalah pengaturan sumber-sumber pembiayaan bagi daerah otonom (keuangan daerah). Oleh sebab itu sumber-sumber keuangan bagi daerah-daerah otonom dipandang esensial untuk mengembangkan potensi daerah yang bersangkutan. Perhatian yang mendasar terhadap keuangan daerah juga dibebani kewajiban untuk melaksanakan berbagai kepentingan pemerintah pusat yang terdapat di daerah-daerah.²²

Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintah tertentu yang diserahkan. Peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah secara limitatif menentukan urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintah pusat. Hal ini menunjukkan adanya penyerahan kekuasaan yang dilandasi hukum.²³

¹³Bambang Trisantono Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintah Desa (Suatu Pengantar Tugas Bagi Penyelenggara Pemerintahan Desa Secara Normatif dan Komprehensif)*, Fokusmedia, Bandung, 2011, hal. hal. 9.

¹⁴*Ibid*, hal. 135.

¹⁵*Ibid*.

¹⁶*Ibid*, hal. 136.

¹⁷ Anonim, *Kamus Hukum*, Penerbit Citra Umbara, Bandung, 2008, hal. 33.

¹⁸*Ibid*, hal. 32.

¹⁹*Ibid*, hal. 32.

²⁰Faisal Akbar Nasution, *Op.Cit*, hal. 2.

²¹*Ibid*, hal. 2.

²²*Ibid*, hal. 2.

²³Hari Sabarno, 2008, *Op.Cit*, hal. 3-4.

Dengan demikian desentralisasi jelas merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa (national unity) yang demokratis. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi negara selalu menekankan konsepsi negara tersebut sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan menerapkan otonomi daerah dan kebutuhan memperkuat persatuan nasional.²⁴

Ilmu pemerintahan merupakan ilmu terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang dieprintah (rakyat). Dalam hal ini harus dibedakan antara rakyat, masyarakat dan penduduk. Rakyat lebih diartikan sebagai keseluruhan dari warga suatu negara yang mempunyai hak pilih. Masyarakat adalah yang harus dibina dan dilayani oleh administrasi setempat, sedangkan penduduk adalah penghuni daripada negeri tertentu yang harus diinventarisir.²⁵

Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni, dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas).²⁶

Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara, Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan, sementara itu, nilai dasar desentralisasi

teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.²⁷

Pemberian otonomi kepada pemerintahan daerah haruslah nyata, dinamis dan bertanggung jawab, nyata dalam arti desentralisasi pemerintahan karena harus didasarkan pada faktor-faktor perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah tersebut mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab dalam arti sentralistis pemerintahan karena harus sejalan dengan tujuan yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.²⁸

Penataan daerah dalam mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut diatur dala Pasal 31 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan pelaksanaan desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

B. PENATAAN DAERAH DALAM MEWUJUDKAN EFEKTIVITAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT PASAL 31 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Salah satu aspek dalam Penataan Daerah adalah pembentukan Daerah baru. Pembentukan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka Pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi Daerah, luas

²⁴ *Ibid*, hal. 4.

²⁵ H. Inu Kencana, Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, 2011. *Op.Cit*, hal. 38.

²⁶ H. Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, 2011. *Op.Cit*, hal. 8.

²⁷ Hari Sabarno, (*Untaian Pemikiran Otonomi Daerah Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Edisi 1. Cetakan Kedua, Sinar Grafika. Jakarta, 2008, hal. 3.

²⁸ H. Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, 2011, *Op.Cit*, hal. 65.

wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah. Pembentukan Daerah didahului dengan masa persiapan selama 3 (tiga) tahun dengan tujuan untuk persiapan Daerah tersebut menjadi Daerah. Apabila setelah tiga tahun hasil evaluasi menunjukkan Daerah Persiapan tersebut tidak memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, statusnya dikembalikan ke Daerah induknya. Apabila Daerah Persiapan setelah melalui masa pembinaan selama tiga tahun memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, maka Daerah Persiapan tersebut dibentuk melalui undang-undang menjadi Daerah.²⁹

Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaannya diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah ini bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah ini bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah seperti pajak-pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain pemberian.³⁰

Pasal 1 angka 7. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Untuk mempelajari norma hukum, harus mengetahui asas-asas hukumnya. Dengan perkataan lain, norma hukum itu lahir tidak dengan sendirinya. Ia lahir dilatarbelakangi oleh dasar-dasar filosofi tertentu. Itulah yang dinamakan dengan asas hukum. Semakin tinggi tingkatannya, asas hukum ini semakin abstrak dan umum sifatnya serta mempunyai jangkauan kerja yang lebih luas untuk menaungi norma hukumnya. Dengan demikian asas hukum itu merupakan dasar atau

²⁹ Penjelasan Atas Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. I. Umum.

³⁰ H. Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi. Rineka Cipta. Jakarta. 2011, hal. 57.

ratio legis bagi dibentuknya suatu norma hukum. Demikian pula sebaliknya norma hukum itu harus dapat dikembalikan kepada asas hukumnya. Jangan sampai lahir norma hukum yang bertentangan dengan asas hukumnya sendiri. Norma hukum tidak lain adalah perwujudan dari asas hukumnya.³¹

Pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.³²

Pelayanan dalam pemerintahan adalah sama apa yang diinginkan oleh rakyat dengan apa yang diberikan oleh pemerintah, jadi kalau rakyat menginginkan pelayanan itu dengan biaya murah dengan waktu pengerjaan cepat dan dengan mutu yang bagus, maka pemerintah tidak seharusnya mengeluarkan berbagai surat izin seperti SIM, KTP, IMB. Akta Kelahiran dengan biaya mahal, pengerjaan yang tidak pernah selesai dan mutu yang buruk. Tetapi sudah barang tentu tidak seluruh permintaan masyarakat harus dilayani seperti keinginan untuk hidup bebas, pernikahan sejenis, prostitusi, perjudian dan lain-lain dekadensi moral, karena akan menimbulkan yang namanya fasiq. Jadi pelayanan hanya boleh ditujukan kepada masyarakat yang baik dan benar agar positif akhirnya misalnya pemerintah membuat departemen sosial untuk melayani anak yatim piatu, orang tua jompo dan para gelandangan yang tidak memiliki rumah (tuna wisma).³³

Pengelolaan keuangan daerah menjadi instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, utamanya dalam rangka melihat kinerja pengelolaannya dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan

³¹ Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. Penerbit Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2001. hal. 12.

³² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga. Sinar Grafika. Jakarta. 2009, hal. 6.

³³ Inu Kencana Syafii, *Etika Pemerintahan: Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State of The Art Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintah Bidadar Menjadi Pemerintah Beradab*, Edisi Revisi PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hal. 167.

rakyat sebagai ruh dari otonomi. Kinerja tersebut dapat dilihat dari proses APBD, pelaksanaan dan penerapannya serta bagaimana pertanggungjawaban penggunaannya. Kedudukan APBD dalam penyelenggaraan otonomi sangat penting, karena disitulah dapat dilihat keseriusan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dan penuntasan krisis ekonomi. APBD menjadi tolok ukur kinerja pengelolaan keuangan dari pemerintah daerah dalam satu tahun periode.³⁴ Dalam sudut pandang keuangan negara, otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk menyelenggarakan roda pemerintahan dan mengelola sumber-sumber keuangan. Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel sesuai dengan prinsip-prinsip.³⁵

Tatkala substansi UUD 1945, hasil amandemen yang terkait dengan “hal keuangan” ditelusuri, terlihat bahwa hukum keuangan negara memiliki kaidah hukum yang tertulis, yang berarti tidak mengenal keberadaan kaidah hukum tidak tertulis. Bila demikian halnya, kaidah hukum tertulis seyogianya dimunculkan dalam suatu rumusan atau pengertian terhadap hukum keuangan negara.³⁶ Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan *rule of law*, sementara pemerintahan yang bersih menuntut terbebasnya praktek yang menyimpang (*mal-administration*) dari “etika administrasi negara” sedangkan pemerintah yang berwibawa menuntut adanya ketundukkan, ketaatan dan kepatuhan (*compliance*) rakyat terhadap undang-undang, pemerintah dan kebijakan pemerintah,³⁷ sedangkan pemerintahan yang berwibawa berkaitan dengan “ketaatan, kepatuhan dan

ketundukkan masyarakat kepada pemerintah, peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Ketaatan, kepatuhan dan ketundukan masyarakat, sering muncul atau ditemukan karena pemerintah menggunakan “otoritas kekuasaan” yang mereka miliki.³⁸

Langkah akhir untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan teknis. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Untuk pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota.³⁹

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Tujuan dan manfaat adanya penataan daerah sebagai pelaksanaan desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat; mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik; meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan; meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah. Penataan Daerah terdiri atas pembentukan daerah dan penyesuaian daerah yang dapat

³⁴ H. Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah (Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih)* laksBang PREssindo, Yogyakarta, 2010, hal. 24.

³⁵ Sonny Sumarsono, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, Edisi Pertama. Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hal. 51

³⁶ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Ed. 1. Rajawali Pers, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2008, hal. 2.

³⁷ Hj. Sedarmayanti, *Op.Cit*, hal. 17.

³⁸ *Ibid*, hal. 17.

³⁹ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. I. Umum.

dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional. Penataan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka Pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi Daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah.

2. Penataan daerah dalam mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimaksudkan penataan daerah melalui Pembentukan Daerah berupa: pemekaran Daerah dan penggabungan Daerah, serta penyesuaian Daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional, ditinjau dari perspektif hubungan struktur kelembagaan pemerintahan dan implikasi politik dari kewenangan urusan pemerintahan adalah adanya divergensi atau pembagian urusan yang dibagi menjadi kewenangan dari setiap struktur pemerintahan. Filosofi yang mendasari diperlukan adanya pembagian atau pemecaran urusan pemerintahan adalah karena wilayah negara terlalu luas untuk diurus oleh pemerintah pusat saja, oleh karena itu diperlukan desentralisasi dengan pembentukan daerah otonom dan pembagian urusan. Di samping itu dengan pembagian kerja antarberbagai susunan pemerintahan dapat menciptakan sinergi antarlembaga, efisiensi dan efektivitas pelayanan serta partisipasi masyarakat, sehingga ketentraman, ketertiban dan kesejahteraan dapat tercapai. Adanya penataan daerah akan membantu eksistensi pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintahan nasional dalam konteks kesejahteraan masyarakat, sebagaimana

diatur dalam Pasal 18 (a) UUD 1945 memberikan makna bahwa pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota berkewajiban dan mempunyai kewenangan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat. Pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota dalam kerangka ini ketiga tersebut wajib bersinergi untuk mencapai efektivitas dan efisiensi tujuan pemerintahan.

B. SARAN

1. Agar supaya tujuan dan manfaat adanya penataan daerah sebagai pelaksanaan desentralisasi dapat tercapai, maka diperlukan adanya peningkatan kerjasama antarlembaga pemerintah pusat dan daerah serta partisipasi masyarakat dalam rangka menyusun strategi dan program penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien khususnya berkaitan dengan aspek pelayanan publik di bidang sosial, ekonomi, politik, hukum dan pemerintahan.
2. Penataan daerah dalam mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memerlukan dukungan semua pihak melalui upaya pemantauan, evaluasi dan pelaporan, mengenai perkembangan pelaksanaan penataan daerah terhadap efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang akan memberikan manfaat bagi peningkatan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah, serta pengelolaan dan pengembangan potensi dan keanekaragaman daerah, dalam menghadapi tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

KEPUSTAKAAN

- Anonim, *Kamus Hukum*, Penerbit Citra Umbara, Bandung, 2008.
- Amiq Bachrul H., *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah (Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang*

- Bersih) laksBang PREssindo, Yogyakarta, 2010.
- Hj.Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Cetakan I. Mandar Maju Bandung, 2004.
- Jeddawi Murtir H., *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Kaho Riwu Josef, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*. Edisi 1. PT. RadjaGrafindo Persada. Jakarta. 2007.
- Kaloh J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Cetakan Kedua. PT. Rineka Cipta. Jakarta. 2007.
- Minarno Basuki Nur, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, (Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi)*, Edis 1. Cetakan. 3. Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2010.
- Nasution Akbar Faisal, *Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah*, Cetakan Pertama, PT. Sofmedia, Jakarta, 2009.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Di Lengkapi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)*, Cetakan 1. Pustaka Setia, Bandung, 2006.
- Sabarno Hari, *(Untaian Pemikiran Otonomi Daerah) Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Edisi 1. Cetakan Kedua, Sinar Grafika. Jakarta, 2008.
- Saidi Djafar Muhammad, *Hukum Keuangan Negara*, Ed. 1. Rajawali Pers, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2008.
- Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- Sibuea P. Hotma, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta. 2010.
- Soemantri Trisantono Bambang, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintah Desa (Suatu Pengantar Tugas Bagi Penyelenggara Pemerintahan Desa Secara Normatif dan Komprehensif)*, Fokusmedia, Bandung. 2011.
- Sumarsono Sonny, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, Edisi Pertama. Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.
- Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cetakan Ketiga. Sinar Grafika. Jakarta. 2009.
- Syafii Inu Kencana H., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi. Rineka Cipta. Jakarta. 2011.
- , *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Cetakan Ketujuh, PT. Refika Aditama. 2011.
- , *Etika Pemerintahan: Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State of The Art Ilmu Pemerintahan Dalam Mengubah Pemerintah Bidadab Menjadi Pemerintah Beradab*, Edis Revisi PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. Penerbit Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2001.
- Widjaja Gunawan, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara (Suatu Tinjauan Yuridis)*, (Seri Keuangan Publik). Ed. 1. Cet. 1. PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2002.
- Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Organisasi Perangkat Daerah (Inspektorat).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menempatkan lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai pengawas APBD
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah