PROGRESIF: Jurnal Media Publikasi Ilmiah
Vol 13 NO 2 November (2025), 2337-599X

MENAKAR KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH PASCA TERBENTUKNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Mohammad Haris Taufiqur Rahman[1*)], Wildan Rofikil Anwar[2], Dian Puspita Sari[3]
Universitas Bondowoso, Indonesia[1*], UIN Madura, Indonesia[2], Universitas Bondowoso, Indonesia[3]
E-Mail: mharismhtr@gmail.com*[1], wildanriskilanwar@gmail.com[2], diansaripispita404@gmail.com[3]
*Corresponding Author.

Received: 15-9-2025; Revised: 29-09-2025; Accepted: 13-10-2025

Abstract: *Conceptually, with the presence of Law Number 32 of 2004, it is considered capable of restoring the name, form, structure and position of the state government as an original government unit that has autonomy in regulating and managing the interests of the community based on origins and customs as a subsystem of the state administration system. Unitary Republic of Indonesia. Which is based on diversity, participation, genuine autonomy, democratization, and community empowerment in accordance with the mandate of Article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution. implementation of decentralization and regional autonomy. The problem that we see with regard to decentralization and regional autonomy is the emergence of petty kings in every regional government. Such a perception causes each local government to become more difficult to coordinate so that many regional developments are not in line with development at the center.*
Keywords*: Regional Autonomy, Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government*

Abstrak: Secara konseptual dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dianggap mampu mengembalikan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan negeri sebagai kesatuan pemerintahan asli yang memiliki otonomi dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat sebagai subsistim dari sistim penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang berlandaskan pada keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan amanat ketentuan pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945. Akan tetapi pada perkembangannya, permasalahan dalam pemerintahan Indonesia semakin kompleks dan dinamis, khususnya permasalahan di pemerintahan daerah berkenan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Permasalahan yang kita lihat berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah adalah munculnya raja-raja kecil pada setiap pemerintahan daerah. Persepsi seperti itu menyebabkan setiap pemerintah daerah menejadi lebh sulit untuk dikoordinasikan sehingga pembangunan daerah banyak yang tidak sejalan dengan pembangunan yang ada di pusat.
Kata Kunci: Otonomi Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

How to Cite: Rahman, M. H. T., Anwar, W. R., Sari, D. P., (2025). Menakar Kebijakan Otonomi Daerah Pasca Terbentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *PROGRESIF: Jurnal Media Publikasi Ilmiah, Vol. 13* (1), 38-46. https://doi.org/ 10.61595/progresif.v13i2.1417

Introduction

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah mengamanatkan pasal 18 ayat 1 yang isinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota itu mempunyai pemerintahan daerah, sebagaimana yang diatur dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu berkenaan dengan hal tersebut pemerintah Indonesia harus membentuk suatu undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Maka terbentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pemerintahan dan dikhususkan pada asas desentralisasi. Namun sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sejak reformasi sudah terjadi beberapa kali perubahan undang-undang pemerintahan daerah. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada pasca reformasi adalah

This is an open access article under the CC–BY license.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Mukmin Muhamad). Meskipun pada akhirnya dirubah lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang lebih menekankan pada jalannya asas desentralisasi itu sendiri. Tapi yang akan dibahas terlebih dahulu yaitu bagaimana kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini berjalan di Indonesia sebelum pada akhirnya diubah menjadi Undang-Undang.Nomor 23 Tahun 2014 (As-siddiqy, J. 2017).

Perlu kita ketahui bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan penjabaran dari UUD NRI Tahun 1945, dalam Undang-Undang tersebut pemerintahan daerah diberi otonomi yaitu hak wewenang serta kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah serta kepentingan masyarakat (Kasmawati, A). Seperti yang diungkapkan oleh Prajudi Atmosudirjo mengemukakan bahwa pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan dalam dua pengertian yakni, sebagai hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit). Dan sebagai hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainya (dalam arti luas) (Atmosudirjo, P).

Begitu pula dengan Peter leyland dan Terry Woods dengan tegas menyatakan bahwa kewenangan publik memiliki dua ciri utama yakni: *pertama* setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dalam arti harus dipatuhi oleh anggota masyarakat. Yang *kedua* setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat harus mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik (Ilmar, A. 2013).

Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 isinya adalah pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui sebuah peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demmokrasi, pemerataan, keadilan, keistemewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia (Sirojuddin. 2017).

Secara konseptual dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dianggap mampu mengembalikan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan negeri sebagai kesatuan pemerintahan asli yang memiliki otonomi dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat sebagai subsistim dari sistim penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Yang berlandaskan pada keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan amanat ketentuan pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945 (Pattinasarany, Y).

Akan tetapi pada perkembangannya, permasalahan dalam pemerintahan Indonesia semakin kompleks dan dinamis, khususnya permasalahan di pemerintahan daerah berkenan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Permasalahan yang kita lihat berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah adalah munculnya raja-raja kecil pada setiap pemerintahan daerah. Persepsi seperti itu menyebabkan setiap pemerintah daerah menejadi lebh sulit untuk dikoordinasikan sehingga pembangunan daerah banyak yang tidak sejalan dengan pembangunan yang ada di pusat (Marijan, K. 2011).

Terjadinya konflik serta banyaknya kasus korupsi, *pertama* banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi secara langsung sehingga kemendagri mencatat di antara 524 kepala daerah. (Gubernur, Bupati, Wali Kota) 173 orang yang terlibat kasus korupsi pada tahun 2004-2012 dalam kasus tersebut 70% telah diputus bersalah dan dicopot dari jabatanya. *kedua* tidak kompaknya wali kota dan gubernur sehingga pecah kongsi serta ketidak patuhan wakil kepala daerah pada kepala daerah. oleh sebab itu dalam menjalankan tugasnya terjadi ketidakharmonisan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga dalam roda pemerintahan sulit berjalan dan tidak sesuai Undang-Undang yang telah ditentukan (Dyatmiko, S).

Kurangnya loyalitas pemerintah daerah terhadap setiap tugas atau perintah yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Permasalahan lainnya, yang juga sering kita lihat adalah permasalahan stabilitas politik di daerah dampak dari pemilihan kepala daerah secara langsung. Kemudian selain itu secara pengaturan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 ini kurang efektif sehinga banyaknya masukan serta desakan dari berbagai pihak.

Dalam hal ini undang-undang tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan maupun ketatanegaraan dan penyelenggaraan pemerintah daerah (Putri, R. Z. 2015). sehingga Pemerintah dan

juga DPR mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah (Marijan, K).

Berdasarkan hasil analisa yuridis normatif dan yuridis empiris setidaknya terdapat empat hal penting terkait aturan yang terdapat pada undang-undang pemda yang baru yaitu: *pertama*, klasifikasi dan Urusan Pemerintah, kedua pembagian urusan. Ketiga peyelenggaraan kewenangan, keempat pengelolaan wilayah laut.

Pemuatan pasal tersebut dikuatkan dalam Naskah Akademik Revisi RUU Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Naskah Akademik tersebut disebutkan, bahwa: "Ketidakjelasan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sering menimbulkan intepretasi yang berbeda dari berbagai kelompok kepentingan dan menjadi salah satu sumber konflik antar susunan pemerintahan dan aparatnya. Misalnya, dalam pembagian urusan, ketidakjelasan pembagian urusan antar susunan pemerintahan masih merupakan masalah yang secara persisten dihadapi oleh Indonesia dalam pelaksanaan desentralisasi. Konflik dan tumpang tindih kewenangan antar susunan pemerintahan dan antar daerah tetap terjadi dan memerlukan pengaturan yang lebih jelas dan efektif. Urusan pemerintahan yang berbasis ekologis.

Khususnya yang terkait dengan urusan kehutanan dan kelautan masih tetap sulit untuk dibagi antar tingkatan pemerintahan karena batas wilayah administrasi pemerintahan sering kurang sesuai dengan externalitas yang ditimbulkan dari urusan pemerintahan yang berbasis ekologis. Selama satu dekade pelaksanaan otonomi daerah, ternyata pembagian urusan pemerintahan yang berdampak ekologis sulit untuk dibagi khususnya antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan seperti kehutanan dan kelautan sering dalam praktek dibagi berdasarkan batas-batas administrasi pemerintahan sedangkan urusan-urusan pemerintahan tersebut pengelolaannya akan lebih efektif dan efisien dikelola berdasarkan pendekatan ekologis yang sering tidak sesuai dengan batas-batas administrasi pemerintahan". Ketidaksinergian dan bahkan terjadinya benturan antar strata pemda, diduga membawa konsekuensi pada belum optimalnya penanganan urusan otonomi daerah bagi kesejahteraan masyarakat.

Padahal keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai aspek, antara lain menyangkut pelayanan masyarakat yang semakin berkualitas, demokratisasi yang berkembang dan indeks pembangunan manusia (IPM) yang semakin tinggi. Sebagian daerah cenderung telah mampu mencapai peningkatan terhadap beberapa aspek, dimaksud namun tidak sedikit yang dinilai oleh Kementrian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) tentang daerah-daerah yang masih jauh dari harapan.

Dirijen otonomi daearah kemdagri saat itu, Djohermansyah Djohan menilai salah satu penting dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah memperbaiki kondisi lemahnya perangkat sanksi yang diberikan bagi pemerintah daerah terkait koordinasi pemerintahan antara pemerintah provinsi terhadap kabupaten/kota (Prayudi. 2015).

Oleh karena itu sejak berlakunya otonomi daerah kini relasi timbal balik yang positif antara otonomi daerah dan peningkatan partisipasi publik. Indikasinya bila dibandingkan dengan sebelum berlakunya otonomisasi kini banyak warga kabupaten/kota yang berpatisipasi terlibat dalam roda pemerintahan. Transparansi dan akuntabilitas baik dalam pemda-pemda maupun dewan-dewan legislatif nampak mulai berjalan meski tingkat akuntabilitas, transparansi dan penyelenggaraan good governance sangat bervariasi (Mahfud, C).

Muatan Undang-Undang pemerintahan daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan salah satunya adalah pembagian urusan pemerintah daerah , Oleh karena itu pembagian urusan Undang-Undang Nomor 32 Tahun ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terdapat beberapa hal yang diubah dalam pembagian urusan dari segi perubahan materil maupun formil.

Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai pemerintahan daerah tidak terdapat perubahan yang signifikan. Namun perubahan Undang-Undang tersebut dilakukan demi tercapainya pengaturan yang sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi di Indonesia sehigga dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut menjadi efektif dan tepat sasaran. Di mana perubahan Undang-Undang tersebut bisa menjamin kehidupan masyarakat terutama yang ada di daerah terpencil dan tidak terjamah, untuk itu tulisan ini mencoba untuk menakar bagaimana kondisi setiap wilayah otonomi daerah pasca adanya perubahan Undang-Undang dalam hal ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Method

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif *(normative legal research)* dengan pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* dan pendekatan konseptual *(conceptual approach)*. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis ketentuan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta ketentuan Pasal 18 dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep desentralisasi, otonomi daerah, pembagian kewenangan, dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berdasarkan pandangan para ahli hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki (2021), penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, pendapat ahli, dan naskah akademik, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan sumber pendukung lainnya. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan *(library research)*, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif-analitis dan penalaran hukum preskriptif untuk mengidentifikasi serta membandingkan perubahan pengaturan pembagian urusan pemerintahan, kewenangan, dan pelaksanaan otonomi daerah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menuju Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sehingga dapat diketahui implikasi yuridis perubahan regulasi tersebut terhadap efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Results and Discussion

Dinamika Politik Yang Terjadi Akibat Peralihan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Politik desentralisasi yang dijalankan selama awal masa reformasi dapat dipandang sebagai antitesis, mistifikasi, atas ideologi nasional NKRI. Secara sepihak melalui jalan militerisasi politik terhadap masalah pusat daerah selama era Orde Baru. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bukan hanya mendekonstruksi ideologi rezim autoritarian itu, tetapi juga membuka ruang bagi sikap lokal yang sangat kuat untuk membanggakan istilah "putera daerah". Dan pengelolaan sumber daya miliknya, seperti halnya kekayaan alam di bidang pertambangan misalnya, untuk direalisasikan sebagai agenda nasional.

Aktualisasi segala potensi lokal ini nantinya memperoleh momentum ketika pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada). Justru sesudah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Namun, poin dari setiap perdebatan ruang lingkup otonomi daerah yang dikonsensikan oleh pusat adalah adanya kepentingan yang berpihak pada sentimen politik sentralisasi. Satu pihak yang berhadapan dengan kalangan yang berpihak pada sentimen desentralisasi, di pihak lain, apakah hanya sebatas secara administratif semata, atau juga mencakup kepemilikan otoritas otonom lokalnya secara politik (Prayudi).

Politik eksperimentasi rezim, baik yang bersifat pola dekonstruksi atau hanya sekedar reformasi secara parsial. Menunjukkan adanya ketidakpastian dari setiap implementasi desentralisasi dan harapan bagi target-target pencapaiannya. Ketidakpastian semacam ini bersifat politik, karena bukan tidak mungkin terjadi ketidakpercayaan dari elit penguasa.

Bahkan lapisan tertentu masyarakat sendiri terhadap dampak dari kebijakan desentralisasi selama perjalanan sejarah politik bangsa Indonesia. Kasus penarikan kembali atau tarik ulur dalam penerapan otonomi daerah misalnya, merupakan contoh konkret atas masih muncul ketidakpercayaan rezim terhadap implementasi desentralisasi dan pencapaian target yang menyertainya itu.

Hal paling mendasar dalam ruang dinamika politik desentralisasi adalah keberadaan kepala daerah dan DPRD. Satu sisi sebagai representasi otonomi lokal, dan kendali pusat terhadap daerah itu sendiri di sisi lainnya. Di Indonesia, pemahaman atas kepala daerah dan DPRD tidak dapat serta merta dianggap merupakan wajah eksekutif dan legislatif lokal. Tetapi lebih merupakan bagian tak terpisahkan dari birokrasi setempat.

Gejala yang mengarah pada konstruksi politik unitarisme semacam ini dapat dibaca sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, meskipun lalu sempat terputus pada masa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Tetapi dihidupkan lagi pada masa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dan kembali diberlakukan saat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Prayudi).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur hal-hal tentang pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, kepegawaian daerah, perda dan peraturan kepala daerah, perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah, kerja sama dan penyelesaian perselisihan, kawasan perkotaan, desa, pembinaan dan pengawasan, pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

Sehubungan dengan daerah yang bersifat khusus dan istimewa ini, memang terdapat beberapa bentuk pemerintahan yang bersifat tersendiri. Dalam ruang lingkup NKRI, seperti DKI Jakarta, Aceh, Yogyakarta, dan provinsi-provinsi di Papua. Daerah-daerah ini secara prinsip tetap diberlakukan sama dengan daerah-daerah lain.

Hanya saja dengan pertimbangan tertentu, kepada daerah-daerah tersebut, dapat diberikan wewenang khusus yang diatur dengan undang-undang. Sehingga dalam konteks legol treatment nya, bagi daerah yang bersifat khusus dan istimewa, secara umum berlaku Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dapat juga diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

Namun realitas pelaksanaan kekhususan ternyata tidak berjalan sinergis tidak hanya di tingkat pusat-daerah, tetapi juga di tingkat antar-segmen lokal di daerah itu sendiri. Hasil penelitian Lembaga llmu Pengetahuan lndonesia (LlPl). Sebagaimana ditunjukkan oleh Mardyanto Wahyu Tryatmoko, terjadi kekaburan kekuasaan gubernur di daerah otonomi khusus di Papua, Aceh, dan Yogyakarta. Kondisi ini mencerminkan carut marutnya pembagian kewenangan di antara institusi-institusi pemerintahan, baik di tingkat nasional maupun lokal karena kepentingan parsial elit Memang tidak ada yang salah dengan desentralisasi (Tryatmoko, M. W. 2OI2).

Dalam implementasinya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 masih menimbulkan dampak negatif, yakni munculnya arogansi beberapa daerah sehingga terkesan terjadi “pembangkangan” dibeberapa daerah. Demikian pula dominasi peran DPRD atas kepala daerah yang mempunyai kewenangan memberhentikan kepala daerah dengan alasan pertanggungjawaban.

Tahunannya tidak diterima oleh DPRD menjadikan hubungan antara kepala daerah dengan DPRD dibeberapa daerah menjadi tidak harmonis. Model hubungan yang terjadi dalam penerapan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menjadikan model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah kembali menjadi sedikit sentralistik (Said, M. M. 2005).

Konflik antar partai politik dalam menjaga kepentingan masing-masing berpulang pada tujuan dari masing-masing partai politik itu sendiri dan tentu terkait dengan eksistensi dari negara yang mempunyai tujuan mulia demi mensejahterahkan rakyat. Jika kepentingan nasional dalam berbangsa dan bernegara menjadi tujuan utama dan bukan politik.

Kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan golongan maka stabilitas politik dalam negara akan dapat terwujud. Kadang kala konflik antar partai politik, diikuti juga dengan adanya konflik internal dalam partai politik. Konflik internal partai politik pada umumnya disebabkan oleh berbagai macam faktor.

Salah satu faktor yang secara empiris terjadi adalah dalam menempatkan pimpinan DPRD. Konflik bisa terjadi karena disebabkan 2 (dua) hal : Pertama, menyangkut pada tafsir yang berbeda terhadap peraturan perundang-undangan menjadi dasar dari penempatan pimpinan DPRD. Dan kedua; menyangkut pada figur yang calon pimpinan DPRD yang diusung oleh Dewan pimpinan di daerah dengan calon pimpinan yang disetujui oleh dewan pimpinan pusat.

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Meriam Budiardjo (2008). Meliputi sarana (1) komunikasi politik, (2) sosialisasi politk, (3) rekrumen politk, (4) dan pengatur konflik. Ke 4 (empat) fungsi tersebut sama-sama terkait satu sama dengan lainnya.

Sebagai sarana komunikasi politik, partai sangat berperan dalam mengartikulasikan kepentingan yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai macam kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan (Al Husaini). Pilkada Langsung dan Peran Serta Masyarakat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diawali dengan penerapan sistem pemilihan umum secara proporsional terbuka. Pemilihan kepala daerah secara langsung diartikan sebagai pemilihan oleh rakyat secara langsung.

Mayoritas suara terbanyak menjadi acuan pemenang pada pilkada tersebut. Berdasarkan pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Disebutkan bahwa "Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis. Berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Serta pemilihan oleh rakyat secara langsung serentak diadakan seluruh daerah (Nugraha, A. F. 2016).

Peran serta masyarakat dalam pemilu maupun pilkada adalah ikut berpatisipasi dan berupaya untuk memilih calon pemimpin yang bisa mensejahterakan rakyatnya. Dengan mewujudkan pembangunan yang akan dilakukan sesuai dengan keinginan masyarakat. Dan rakyat tidak mau memilih calon yang pemimpin yang hanya mementingkan diri sendiri serta kelompoknya. Oleh karena itu keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu maupun pilkada menunjukan kuatnya tatanan demokrasi dalam sebuah negara. Karena rakyat diposisikan sebagai aktor penting dalam tatanan demokrasi (Sahbana, 2017).

Sistem pemilu secara proposional terbuka adalah pertimbangan untuk mendorong kandidat bersaing dalam memobilisasi dukungan masa untuk kemenangan mereka. Upaya perekrutan masa dilakukan secara pragmatis, membentuk tim jaringan terluas. Bertugas memenangkan calon, dan melengkapi mereka dengan sejumlah uang (Halim, A. 2014).

Oleh sebab itu penerapan sistem pemilihan presiden dan wakilnya secara langsung. Ditingkat nasional menjadi tonggak awal yang mengubah wajah dinamika pemilihan umum di Idonesia. Dilevel daerah, perubahan tersebut seolah-olah menjadi inspirasi yang memperkuat tuntutan bagi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakilnya secara langsung. Berbagai indikasi kecurangan, praktik money politics, mobilisasi massa pendukung. Serta berbagai bentuk ketidak puasan terhadap hasil pemilihan kepala daerah secara tidak langsung menjadi alasan juga merebaknya tuntutan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Secara teoritis-normatif, tuntutan ini memperoleh dasar hukumnya dalam pasal 18 ayat 4 UUD 1945 amandemen keempat yang mensyaratkan pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis. Pemilihan secara langsung diyakini sebagai mekanisme yang lebih demokratis dibandingkan pemilihan secara perwakilan oleh DPRD (Mariana, D., Paskarina, C., 2007). Fakta menunjukkan bahwa di sejumlah daerah, pemilihan kepala daerah justru menjadi ajang pertarungan kepentingan dan pertarungan kapital antara DPRD, partai politik, dan para kandidat kepala daerah.

Hal inilah yang semakin menguatkan tuntutan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung. Revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menjadi landasan normatif bagi penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung. Salah satu perubahan yang cukup signifikan ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah bersangkutan.

Dalam dari pada itu, Pilkada langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokrasi dilevel lokal. Menurut ONeill, sebagaimana yang dikutip oleh Leo Agustino. Menyatakan bahwa *all Politics is Lokal* yang dapat dimaknai sebagai demokrasi ditingkat nasional akan tumbuh

berkembang dengan mapan dan dewasa. Apabila pada tingkat lokal nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu. Maksudnya, demokrasi ditingkat nasional akan bergerak ke arah yang lebih baik apabila tatanan, instrumen dan konfigurasi kearifan serta kesantunan (Agustino, L., 2009).

Jika demikian adanya, maka perubahan politik dan demokrasi dilevel nasional tidak bisa hanya dipandang hanya sebagai suatu keadaan yang membentuk dirinya sendiri. Tetapi berada dalam interaksinya dengan dinamika politik lokal. Mereka saling mengisi dan menaungi dalam perjalanannya. Apalagi ketika kebijakan mengenai Pilkada dilembarkan dalam lembaran negara. Sehingga Pilakada bukan hanya menjadi realitas baru bagi politik lokal di Indonesia tetapi lebih dari itu ia bahkan membentuk politik nasional seperti yang diutarakan oleh Oneill.

Namun pada masa Orde Baru kondisinya sangat berbalik dari harapan itu, dimana pada masa Orde Baru politik lokal sangat dipengaruhi oleh politik di level pusat. Melalui pendekatan represif- otoritarian pemerintah pusat selalu memaksakan kehendak penguasa demi kepentingan mereka dilevel daerah. Karena itu, dinamika politik pada saat itu tidaklah sehat yang bukan menjadi pondasi bagi terbangunnya demokrasi yang kuat bagi demokrasi nasional, tetapi justru ia menjadi penopang rezim otoriter. Tapi untungnya reformasi pada 1998 berhasil mengubah sebagian dari itu semua. Oleh sebab itu, dalam konteks demokrasi lokal maka Pilkada langsung merupakan sebuah cara yang efektif untuk memberikan pendidikan politik kepada rakyat.

Apalagi banyak aspek positif yang dapat diperoleh dan dicapai dalam Pilkada langsung. Di antaranya adalah Pertama, kepala daerah terpilih lebih legitimit. Kedua, kepala daerah lebih memiliki tanggung jawab politik dan moral kepada masyarakat yang memilihnya langsung. Ketiga, memperkecil kemungkinan terjadinya money politic. Keempat, kepala daerah tidak mudah dijatuhkan oleh DPRD, sehingga pemerintahan daerah bisa lebih pasti dan stabil. Kelima, mekanisme pemilihan langsung dirasakan lebih aspiratif dan demokratis (Hamid, I).

Dampak Positif Dan Negatif Otonomi Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lahir dari adanya keresahan akan dampak negatif yang ditimbulkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Ada beberapa masalah yang disorot sebagai kelamahan Undang-Undang lama (UU 32/2004). Yang ditulis oleh sang arsitek, yakni DIRJEN Otda Kemendagri, Djohermansyah Djohan di Kompas (25 April 2015) beberapa waktu yang lalu. Pertama dan yang paling penting adalah lemahnya fungsi gubernur dan pemerintah pusat dalam mengontrol pemerintah kabupaten dan kota.

Dalam banyak kasus, gubernur sebagai kepanjangan pemerintah pusat di daerah gagal mencegah *abuse of power* dari pemerintah kota dan kabupaten. Terutama dalam masalah pertambangan, kelautan dan kehutanan. Dampak negatifnya adalah kerusakan lingkungan yang parah akibat eksploitasi pemerintah kabupaten dan kota dalam rangka meningkatakan pendapatan daerah. Muncul raja-raja kecil di daerah yang tanpa bisa dikontrol gubernur dan pemerintah pusat ini.

Dalam banyak kasus tidak bisa berkoordinasi dengan gubernur yang biasannya dikarenakan perbedaan latar belakang politik. Dan di sisi lain gubernur berada pada posisi menggantung tanpa bisa berpijak. Kedua, maraknya daerah pemekaran yang kebablasan. Ketiga, ada kewenangan yang tumpang tindih (Kurniawan, B).

Dampak Positif dan Negatif dari Otonomi Ekonomi Daerah. Dampak positif dari sudut pandang ekonomi, mencapai otonomi daerah memiliki banyak keuntungan, termasuk: Pemerintah daerah memungkinkan penduduk di daerah untuk mengekploitasi sumber daya alam mereka disetiap daerahnya. Juga pengelolaan kekayaan alam di daerah yang ada secara optimal, maka meningkatkan penghasilan daerah dan penghasilan masyarakat. Dan cara ini, orang akan bekerja dan mencoba mengelola kekayaan daerahnya sehingga mereka tahu apa yang terbaik untuk mereka. Pengelolaan sumber daya alam, khususnya sumber daya laut lokal setempat, sangat cocok di Indonesia, terlepas dari efek positifnya, karena masyarakat lokal Indonesia sangat terkait dengan wilayah mereka dan administrasi untuk wilayah mereka.

Dampak negatif: Namun, semenjak masa sebelum reformasi, pemerintah pusat melakukan begitu banyak pengaruh atas semua kegiatan negara. Kekuasaan pemerintah terhadap pemerintah daerah dianggap telah membatasi kewenangan daerah dalam struktur pemerintah daerah dengan dinamika sosial budaya. Hal ini menyebabkan ketergantungan jangka panjang pada pemerintah pusat, memusnahkan kekuatan lokal, sehingga mereka tidak leluasa dalam mengembangkan kreatifitasnya dalam membangun identitas daerahnya. Oleh karena itu, diperkenalkannya cara baru seperti ini, pejabat lokal (pejabat tidak teratur) memiliki peluang sebanyak mungkin untuk melakukan pelayanan masyarakat.

Dampak positif dan negatif dari otonomi daerah pada aspek sosial-budaya. Dampak positif: Desentralisasi akan memberikan kekuatan dalam hubungan sosial budaya di suatu daerah. Juga penerapan desentralisasi, pemerintah daerah dapat leluasa berkreativitas dalam mengembangkan kebudayaan daerah. Bahkan budaya dapat dikembangkan dan diperkenalkan di daerah lain. Siapa yang diharapkan mampu menjadi lambang dan ciri khas daerah tersebut. Dampak Negatif Bisa menyebabkan persaingan yang tidak seimbang antara daerah satu dengan daerah sekitarnya, karena masing-masing daerah saling menyoroti budaya mereka sendiri dan menganggapnya yang terbaik.

Dampak positif dan negatif dari otonomi daerah pada keamanan politik: Dampak positif: Desentralisasi adalah usaha pemerintah Indonesia untuk tetap mempertahankan kesatuan dan persatuan bangsa, karena implementasi dari pemberian kebijakan ini, yakni melindungi wilayah-wilayah yang berniat memisahkan diri dari Indonesia. Dampak negatif: Di satu sisi, otonomi daerah dapat menimbulkan konflik antardaerah (Hariyanti, A).

Dampak positif dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 ialah: Sosial budaya lebih berkembang dengan adanya otonomi daerah setiap aspek daerah dapat dikembangkan, sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah yang mengijinkan pengembangan daerah selama tidak melanggar undang-undang yang berlaku. Dan tidak melangkahi tugas dan wewenang pemerintah pusat, oleh karena itu daerah dapat mengembangkan semua aspek kehidupan sosial budayanya untuk kesejahteraan, misalnya pengembangan kesenian daerah menjadi lebih maju dan dikenal di manca negara. Atau pengembangan produk khas daerah. Pertahanan dan keamanan daerah khususnya yang berbatasan dengan wilayah negara lain merupakan ujung tombak Indonesia. Dengan adanya otonomi daerah, pemeritah melalui pemerintah daerah akan lebih memperhatikan aspirasi masyarakat yang ada. Dengan demikian, keinginan untuk memisahkan diri atau menjadi bagian dari wilayah negara lain yang terlihat lebih maju dapat diredam. Pimpinan daerah dapat dengan mudah mengatur pertahanan dan keamanan wilayahnya karena cakupan yang lebih kecil. Potensi Daerah Berkembang dalam otonomi daerah semua potensi daerah juga dapat berkembang, selain sosial budaya yang sudah disebutkan di atas juga potensi lain, misalnya pendidikan yang berkaitan dengan sumber daya manusia, sumber daya alam yang berkaitan dengan mata pencaharian penduduknya. Sumber daya alam yang berkaitan dengan ekspor dan impor dan sebagainya. Potensi daerah diharapkan dapat meningkatkan anggaran pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan.

Dampak Negatif Otonmi Daerah. 1) Daerah Miskin Lambat Berkembang; 2) Menyulut Konflik Antar Daerah; 3) Tidak ada Koordinasi Antar Daerah; 4; Pengawasan Berkurang. Dampak negatif yang lain ialah munculnya sifat kedaerahan atau etnosentrisme yang fanatis, sehingga dapat menyebabkan konflik antar daerah. Maka dalam hal terjadinya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini diharapkan untuk kesejahteraan masyarakat dan keselarasan dalam persepsi. Sehingga roda pemerintahan berjalan seseuai undang-undang yang berlaku.

Conclusion

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebenarnya sudah mengatur urusan pemerintahan yang seluas-luasnya, namun Undang-Undang ini pengaturanya masih bersifat umum, dan hanya tercantum 16 Bab dengan 240 pasal. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tercantum 27 Bab

dengan 411 pasal. Dalam hal ini pengaturanya pun lebih spesifik mengatur urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan pemerintahan umum. Dampak positif dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah mampu memberikan kreaktivitas pada pemerintahan daerah, untuk melakukan pembangunan di daerahnya. Serta memberikan keluasaan bagi aspirasi masyarakat, sehingga terwujudnya pemerintahan yang baik. Sedangkan dampak negatifnya adalah terjadinya ketidak patuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Sehingga terjadi *abuse of power*, karena pemerintah daerah merasa memiliki keluasaan yang lebih luas dari sebelumnya.

References

Aminah, Siti. 2016. *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*. Jakarta:PRENAMEDIA GROUP.

Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta:Rineka Cipta.

As-siddiqy, Jimly. 2017, *Pengantar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta:Sinar Media.

Dwiyanto, Agus. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK UGM.

Hoessein, Bhenyamin. 2005. *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*. Jakarta:Yayasan Tifa dan ILD.

Joeniarto, 1992. *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara.

Marijan, Kajung. 2011. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta:KENCANA PRENADA MEDIA GROUP.

Marzuki, P. M. (2021). Penelitian Hukum (Edisi Revisi). Jakarta: Kencana.

Sirojuddin, 2017. *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*. Jakarta:Persindo.

Budiardjo, Meriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta).

Sunteki dan Galang Taufani, 2018. *Metode Penelitian Hukum, Filsafat, Teori dan Praktek*, (Depok: Rajawali Press).

Suri Sutjiatmi http://e-journal. upstegal.ac.id

Soemodiharjo Dyatmiko, *Mencegah dan Memberantas Korups, Mencermati dinamikanya Indonesia*, (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat 1

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah