

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN  
DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI  
SUMATERA UTARA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**Khairul Abdi Nasution  
NPM. 2006200359**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2025**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

## FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Pp/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### PENGESAHAN SKRIPSI

**JUDUL** : ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA UTARA



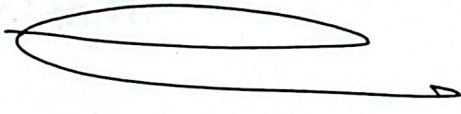
**NAMA** : KHAIRUL ABDI NASUTION

**NPM** : 2006200359

**PRODI/BAGIAN** : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA

Skrripsi tersebut di atas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada hari Jum'at, tanggal 27 Februari 2026.

Dosen Penguji

		
<u>Dr. Guntur Rambey, S.H M.H</u> NIDN: 0113087101	<u>Dr. Nurhilmiyah, S.H</u> M.H.NIDN: 0014118104	<u>Dr. Eka NAM Sihombing, S.H., M.Hum</u> NIDN: 8875550017

Disahkan oleh:  
Dekan Fakultas Hukum UMSU



Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum.  
NIDN: 0122087502



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

## FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/AK.Pp/PT/HH/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567



<http://hukum.umsu.ac.id>



[fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA 1

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, tanggal 27 Februari 2026, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

#### MENETAPKAN

NAMA : KHAIRUL ABDI NASUTION  
NPM : 2006200359  
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA UTARA

Dinyatakan:

- ( A ) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
- ( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
- ( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum TATA NEGARA.

#### PANITIA UJIAN

Ketua

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.

NIDN: 0122087502

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H.

NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. Guntur Rambey, S.H M.H.
2. Dr. Nurhilmiah, S.H M.H.
3. Dr. Eka NAM Sihombing, S.H., M.Hum

1.

2.

3.



# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
<https://umsu.ac.id> [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.twitter.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Dila merjwaw surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENETAPAN HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Berdasarkan Berita Acara Ujian Skripsi yang dilaksanakan pada hari **Jumat** tanggal **27 february 2026** Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dengan ini menetapkan bahwa :

Nama : **KHAIRUL ABDI NASUTION**  
NPM : **2006200359**  
Prodi/Bagian : **HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA**  
Judul Skripsi : **ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA UTARA**

Penguji :  
1. **Dr Guntur Rambey ,S.H M.H** NIDN.0113087101  
2. **Dr Nurhilmiyah, S.H M.H** NIDN.0014118104  
3. **Dr Eka Nam Sihombing S.H, M.Hum** NIDN.8875550017

**Lulus, dengan nilai A, Predikat Sangat Baik**

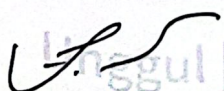
Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar **Sarjana Hukum (S.H)**.

Ditetapkan di Medan  
Tanggal, 27 Februari 2026

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris






  
Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H.M.Hum.  
NIDN. 0122087502

  
Assoc. Prof. Dr. Zainuddin, S.H.,M.H  
NIDN. 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

## FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
https://umsu.ac.id  rektor@umsu.ac.id  umsumedan  umsumedan  umsumedan  umsumedan

Dila merjawab surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

### BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian Skripsi:

Nama : **KHAIRUL ABDI NASUTION**  
NPM : **2006200359**  
Prodi/Bagian : **HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA**  
Judul Skripsi : **ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA UTARA**  
Dosen Pembimbing : **Dr EKA NAM SIHOMBING,SH.,M.Hum (NIDN. 8875550017)**

Selanjutnya layak untuk diujikan

Medan, 22 November 2025

#### PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H. M.Hum.  
NIDN. 0122087502

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H  
NIDN. 0118047901



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

## FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Pp/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.twitter.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : KHAIRUL ABDI NASUTION

NPM : 2006200359

PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA

JUDUL SKRIPSI : ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA UTARA

Pendaftaran : Tanggal 22 November 2025

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
Dekan Fakultas Hukum

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.  
NIDN: 0122087502

Pembimbing

Dr. EKA NAM SIHOMBING, S.H., M.Hum  
NIDN: 8875550017

Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

## **FAKULTAS HUKUM**

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### **PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN**

Saya saya bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Khairul Abdi Nasution  
NPM : 2006200359  
Program : Strata-I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Terhadap Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah  
Di Sumatera Utara

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri,kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, Februari 2026

Saya yang menyatakan



**Khairul Abdi Nasution**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

# FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
🌐 <https://umsu.ac.id> ✉ [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id) 📘 [umsumedan](#) 📷 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan  
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : KHAIRUL ABDI NASUTION  
NPM : 2006200359  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL : ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN  
SKRIPSI : DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI  
SUMATERA UTARA

Disetujui untuk disampaikan kepada  
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 22 Oktober 2025

Dosen Pembimbing

Dr. EKA NAM SIHOMBING, S.H., M.Hum  
NIDN. 8875550017



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAN-PT/Ak.Ppt/PT/III/2024  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224567 Fax. (061)6625474-6631003  
https://umsu.ac.id rektor@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

Umsu mengabdikan diri ke masyarakat  
Karya dan Tanggungjawab

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama : KHAIRUL ABDI NASUTION  
NPM : 2006200359  
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA  
Judul Skripsi : ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN  
DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI SUMATERA  
UTARA  
Dosen Pembimbing : Dr. EKA NAM SIHOMBING, S.H.,M.Hum

No.	TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
1	23 Juni 2025	ACC Judul Proposal oleh kel bgu <sup>H</sup> <sub>Yatankita</sub>	
2	24 Juli 2025	Bimbingan I dengan dosen pembimbing	
3	24 Juli 2025	ACC Untuk melakukan Sempro	
4	2 September 2025	Bimbingan I Setelah Sempro	
5	9 September 2025	Revisi Penulisan Sesuai buku <sup>Pau</sup> <sub>duan</sub>	
6	7 Oktober 2025	bedah buku	
7	20 Oktober 2025	ACC Untuk melakukan sidang	
8			
9			

Mahasiswa dengan data dan judul Skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan terhadap daftar pustaka, oleh karenanya Skripsi tersebut disetujui untuk diujikan.

Diketahui,  
Dekan Fakultas Hukum

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.  
NIDN : 0122087502

Dosen Pembimbing

Dr. EKA NAM SIHOMBING, S.H., M.Hum.  
NIDN : 8875550017

## Abstrak

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan wujud pengakuan terhadap keragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penelitian ini menganalisis perkembangan regulasi dari UU No. 22 Tahun 1999 hingga UU No. 23 Tahun 2014, efektivitas pembagian kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dan dampak kebijakan terhadap pembangunan daerah.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, menggunakan teknik analisis kualitatif yang kemudian dipaparkan dan dianalisa menggunakan metode deskriptif analitis. Sehingga dapat memberikan gambaran dan pemahaman dari penelitian terkait dengan dampak dan efektivitas kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Sumatera Utara

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi otonomi daerah di Sumatera Utara telah menciptakan dinamika pemerintahan yang kompleks. Di satu sisi, kebijakan ini berhasil mendorong pengembangan kawasan strategis seperti Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei dan Kawasan Strategis Nasional Danau Toba. Namun di sisi lain, muncul tantangan struktural berupa ketimpangan fiskal antar daerah, dimana 68% APBD kabupaten/kota masih bergantung pada transfer pusat, serta disparitas kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Penelitian ini juga mengungkap bahwa model pembagian kewenangan dalam UU No. 23 Tahun 2014 belum sepenuhnya efektif mengatasi tumpang tindih kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

**Kata kunci:** Desentralisasi, Otonomi Daerah, Kebijakan Daerah, Pembangunan Regional, Sumatera Utara.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, maka disusun skripsi yang berjudul **“Analisis Yuridis Terhadap Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Di Sumatera Utara”**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada; Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum. Bapak Dr. Zainuddin, S.H, M.H, Selaku Wakil Dekan I dan Ibu Atikah Rahmi, S.H, M.H. Selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Dr. Eka Nam Sihombing, S.H., M.Hum selaku Pembimbing, dan Bapak Dr. Guntur Rambe, S.H., M.H selaku Pembimbing, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini

selesai. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada Kedua Orang Tua Ayah ANDI BASWAN NASUTION, S.H dan Ibunda NURMAWATI RITONGA yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang hingga selesainya skripsi ini.

Akhirnya, penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bukan hanya bagi penulis, akan tetapi juga bagi para pembaca. Semoga Allah senantiasa melimpahkan Taufiq dan hidayah-Nya kepada kita semua.

***Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.***

Medan, 13 Oktober 2025

Penulis,



**Khairul Abdi Nasution**  
**2006200359**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan masalah .....	9
C. Kegunaan penelitian.....	10
D. Tujuan Penelitian .....	10
E. Defenisi Operasional.....	10
F. Keaslian Penelitian.....	11
G. Keaslian Penelitian.....	12
H. Metode Penelitian .....	13
1. Jenis dan pendekatan penelitian .....	13
2. Sifat penelitian.....	14
3. Sumber data.....	15
4. Alat pengumpul data .....	16
5. Analisis data .....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>18</b>
A. Tinjauan Konsep Desentralisasi.....	18
B. Pengertian dan Ruang Lingkup Otonomi Daerah .....	24
C. Dasar Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia.....	28
D. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	32
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>36</b>
A. Konsep Dan Dasar Hukum Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Sistem Hukum Indonesia .....	36
B. Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Sejak Reformasi Hingga Saat Ini.....	50
C. Dampak Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Terhadap Pembangunan Dan Kesejahteraan Di Sumatra Utara .....	60
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>72</b>

A. Kesimpulan .....	72
B. Saran.....	73
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>74</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Sebagai entitas geopolitik yang terbentang luas dengan mosaik etnis, bahasa, agama, dan adat istiadat yang sangat kaya, Indonesia menghadapi tantangan fundamental dalam memadukan kesatuan dengan pengakuan terhadap keberagaman. Pilihan bentuk negara kesatuan ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945. Namun, kesatuan ini tidak diartikan sebagai sentralisasi kekuasaan yang kaku. Sebaliknya, konstitusi memberikan dasar bagi pemberian otonomi yang luas kepada daerah (Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya).<sup>1</sup> Sistem desentralisasi yang dianut merupakan respon pragmatis dan filosofis terhadap realitas majemuk Indonesia, sekaligus menjadi instrumen kunci dalam transformasi politik pasca tumbangannya rezim Orde Baru yang sentralistis.

Karakteristik kepulauan (archipelagic state) Indonesia melahirkan variasi kebutuhan, potensi, dan tantangan pembangunan yang sangat berbeda antar daerah. Sentralisasi kebijakan dan perencanaan yang menjadi ciri Orde Baru seringkali mengabaikan keragaman lokal ini, menimbulkan kesenjangan dan ketidakpuasan.<sup>2</sup> Desentralisasi, melalui pemberian kewenangan otonomi kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota, dimaksudkan untuk mengakomodasi keragaman tersebut secara lebih efektif. Dengan kewenangan di bidang tertentu (seperti pendidikan dasar, kesehatan, pertanian lokal, sebagian perhubungan, dan penataan ruang), pemerintah daerah diharapkan dapat merumuskan kebijakan dan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 215.

<sup>2</sup> Syarif Hidayat. 2014. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Dinamika dan Dilema*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 45-62.

pelayanan publik yang lebih relevan dengan konteks sosial-budaya, ekonomi, dan geografis wilayahnya.<sup>3</sup>

Pengakuan terhadap keragaman juga tercermin dalam konsep otonomi khusus dan istimewa yang diberikan kepada daerah-daerah dengan karakteristik sosio-historis yang unik, seperti Aceh, Papua, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, dan Daerah Istimewa Papua Barat. Kebijakan asimetris ini merupakan pengakuan eksplisit bahwa kerangka desentralisasi seragam tidak cukup untuk menjawab kompleksitas dan kebutuhan spesifik daerah-daerah tersebut, terutama dalam hal pengakuan identitas budaya dan pengaturan adat.<sup>4</sup> Desentralisasi, dengan demikian, berfungsi sebagai mekanisme pengelolaan keragaman (*managing diversity*) dalam bingkai NKRI, memperkuat integrasi nasional dengan memberi ruang bagi ekspresi lokal.

Rezim Orde Baru (1966-1998) dicirikan oleh sentralisasi kekuasaan politik dan ekonomi yang ekstrem di tangan pemerintah pusat. Pemerintahan daerah berfungsi hampir semata-mata sebagai perpanjangan tangan birokrasi pusat, dengan akuntabilitas yang rendah terhadap konstituen lokal.<sup>5</sup> Runtuhnya Orde Baru pada 1998 membuka ruang bagi agenda reformasi menyeluruh (reformasi), di mana desentralisasi dan otonomi daerah menjadi salah satu agenda utama. Tujuannya adalah:

1. Mendemokratisasikan Pemerintahan: Memindahkan pengambilan keputusan ke level yang lebih dekat dengan rakyat melalui pemilihan

---

<sup>3</sup> Rasyid. 2003. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press, halaman 78.

<sup>4</sup> Bachtiar, Bachriadi dan Erwin. 2010. *Otonomi Khusus: Konsep, Makna, dan Implementasi*. Bandung: Akatiga, halaman 23.

<sup>5</sup> Pratikno. 2009. "Dinamika Otonomi Daerah dan Desentralisasi di Indonesia". *Jurnal Administrasi Publik*, volume 9 nomor 1, halaman 7.

kepala daerah (Pilkada) langsung dan pemberdayaan DPRD. Hal ini diharapkan meningkatkan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas pejabat publik lokal.<sup>6</sup>

2. Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pelayanan Publik: Dengan kewenangan di tangan daerah, pelayanan diharapkan menjadi lebih cepat, tepat sasaran, dan sesuai kebutuhan lokal.
3. Mempercepat Pembangunan Daerah: Daerah dianggap lebih memahami potensi dan masalahnya sendiri, sehingga diharapkan dapat mengelola sumber dayanya lebih baik untuk mendorong pertumbuhan ekonomi lokal.
4. Meredam Tuntutan Separatisme dan Disintegrasi: Ketidakpuasan daerah terhadap eksploitasi sumber daya dan marginalisasi politik selama Orde Baru memicu tuntutan merdeka di beberapa wilayah. Otonomi luas diharapkan menjadi solusi politik untuk memenuhi aspirasi daerah dalam bingkai NKRI.<sup>7</sup>

Implementasi paradigmatik terjadi dengan disahkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014) dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004). UU-UU ini mentransfer kewenangan yang sangat besar, terutama ke tingkat kabupaten/kota, dan menetapkan mekanisme transfer keuangan (Dana Alokasi Umum/DAU, Dana Alokasi Khusus/DAK, dan Dana Bagi Hasil/DBH) untuk mendukung pelaksanaan

---

<sup>6</sup> Rasyid. *Op. Cit.*, halaman 101.

<sup>7</sup> Syarif Hidayat. 2014. *Op. Cit.*, halaman 87.

otonomi.<sup>8</sup> Lahirnya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Aceh dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (diperbarui dengan UU No. 2 Tahun 2021) semakin menegaskan komitmen terhadap pendekatan asimetris dalam mengelola keragaman ekstrim.

Meski menjadi pilar reformasi dan pengakuan keragaman, pelaksanaan otonomi daerah tidak lepas dari tantangan. Isu-isu seperti kapasitas kelembagaan daerah yang belum merata, kesenjangan fiskal antar daerah, potensi korupsi di tingkat lokal, ego sektoral yang menghambat sinergi, dan ketegangan dalam hubungan pusat-daerah (terutama terkait pembagian kewenangan dan pengawasan) terus menjadi perhatian.<sup>9</sup> Revisi UU Pemerintahan Daerah (seperti dalam UU No. 23 Tahun 2014) juga menunjukkan kecenderungan resentralisasi parsial beberapa kewenangan strategis, menimbulkan debat tentang keseimbangan optimal antara kesatuan negara dan otonomi daerah.<sup>10</sup> Selain itu, implementasi otonomi khusus di Aceh dan Papua masih menghadapi kompleksitas politik dan keamanan yang signifikan.

Indonesia secara konstitusional adalah negara kesatuan, namun desentralisasi dan otonomi daerah merupakan prinsip fundamental yang melekat dalam penyelenggaraan negara tersebut. Sistem ini merupakan wujud nyata pengakuan negara terhadap heterogenitas sosio-kultural dan geografis yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia. Lebih dari itu, gelombang desentralisasi yang digulirkan pasca-Orde Baru merupakan bagian integral dan tak terpisahkan dari

---

<sup>8</sup> Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2017. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kemendagri, halaman 15.

<sup>9</sup> Pratikno. *Op. Cit.*, halaman 8.

<sup>10</sup> Wanggai, Velix. 2015. *Hubungan Pusat-Daerah Pasca UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 55.

agenda reformasi politik dan pemerintahan. Otonomi daerah dirancang sebagai instrumen untuk mendemokratisasi tata kelola, meningkatkan kesejahteraan lokal, dan memperkuat integrasi nasional dengan memberi ruang bagi partisipasi dan pengakuan identitas daerah. Meski menghadapi berbagai tantangan implementasi, prinsip desentralisasi tetap menjadi pilar penting dalam menjaga keutuhan NKRI yang menghargai kemajemukan sekaligus mewujudkan tata pemerintahan yang lebih responsif dan akuntabel pasca otoritarianisme sentralistik Orde Baru. Keberhasilan mengelola dinamika desentralisasi akan sangat menentukan kualitas demokrasi dan keutuhan bangsa di masa depan.

Sumatera Utara menempati posisi strategis di Indonesia bagian barat, berbatasan langsung dengan Selat Malaka—salah satu jalur pelayaran tersibuk di dunia. Provinsi ini merupakan pusat ekonomi regional dengan kontribusi signifikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional, terutama dari sektor perkebunan (kelapa sawit, karet), industri pengolahan, dan perdagangan. Secara demografis, Sumut dihuni oleh mosaik etnis yang kaya, didominasi Batak (Toba, Karo, Simalungun, Pakpak, Mandailing), Melayu, Jawa, Nias, dan etnis Tionghoa, masing-masing dengan adat, bahasa, dan struktur sosial yang khas.<sup>11</sup> Keragaman ini menciptakan kekayaan budaya sekaligus potensi kerawanan sosial, menjadikan Sumut sebagai laboratorium kompleks bagi implementasi kebijakan otonomi daerah dalam bingkai negara kesatuan.

Sumut memiliki basis ekonomi yang kuat dengan Kota Medan sebagai pusat perdagangan, jasa, dan logistik. Kawasan perkebunan di Kabupaten seperti

---

<sup>11</sup> Sibarani, Robert. 2012. *Budaya Batak Toba dalam Perspektif Pembangunan Karakter Bangsa*. Medan: USU Press, halaman 15.

Langkat, Serdang Bedagai, dan Asahan menjadi tulang punggung sektor primer. Namun, terdapat kesenjangan pembangunan yang mencolok antara wilayah pesisir timur yang relatif maju dengan wilayah pedalaman dan kepulauan (seperti Nias dan Tapanuli) yang masih tertinggal.<sup>12</sup> Ketergantungan pada komoditas tertentu juga menimbulkan kerentanan terhadap fluktuasi harga global.

Interaksi antar kelompok etnis yang intensif di Sumut juga menghasilkan dinamika sosial yang unik. Potensi konflik berbasis identitas pernah terjadi, meskipun dalam beberapa dekade terakhir relatif terkendali berkat mekanisme kearifan lokal dan tata kelola yang lebih responsif pasca-desentralisasi.<sup>13</sup> Keragaman agama (Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Buddha, Hindu, Parmalim) juga menambah dimensi kompleksitas dalam perumusan kebijakan publik yang inklusif. Struktur sosial adat yang kuat, seperti *dalian na tolu* pada masyarakat Batak Toba, memengaruhi relasi sosial dan politik di tingkat lokal.

Pemberlakuan otonomi daerah pasca-1999 membawa perubahan signifikan dalam tata kelola dan pembangunan Sumut. Pemerintah daerah kabupaten/kota memperoleh kewenangan luas untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai potensi dan kebutuhan spesifik wilayahnya. Hal ini memunculkan berbagai inisiatif lokal, seperti pengembangan kawasan ekonomi khusus (KEK) Sei Mangkei di Simalungun yang berbasis industri sawit atau

---

<sup>12</sup> Sinaga, Mangasa. 2018. *Ketimpangan Pembangunan Wilayah di Sumatera Utara Pasca Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, halaman 67.

<sup>13</sup> Batubara, Junjungan. 2015. *Konflik dan Integrasi Sosial dalam Masyarakat Multikultural: Kasus Sumatera Utara*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 102.

promosi pariwisata berbasis budaya seperti Danau Toba dan alam pada Pulau Nias.

Otonomi daerah berkontribusi pada percepatan pertumbuhan ekonomi regional. Pembentukan daerah otonom baru (pemekaran) diharapkan dapat mendorong pembangunan lebih merata, meskipun dalam praktiknya sering menimbulkan perdebatan mengenai efektivitas dan efisiensi. Daerah berupaya meningkatkan PAD melalui retribusi, pajak daerah, dan pengelolaan sumber daya. Namun, besarnya PAD sangat bervariasi antardaerah, dengan kota besar seperti Medan memiliki kapasitas fiskal jauh lebih tinggi dibandingkan kabupaten tertinggal. Ketergantungan pada Dana Transfer Pusat (DAU, DAK) masih tinggi bagi sebagian besar kabupaten/kota.

Dampak otonomi terhadap pemerataan kesejahteraan masih menjadi tantangan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Sumut memang menunjukkan tren peningkatan, namun kesenjangan antar wilayah dan kelompok masyarakat masih nyata.<sup>14</sup> Akses terhadap pelayanan dasar (kesehatan, pendidikan, infrastruktur) di wilayah pedesaan dan kepulauan masih tertinggal dibandingkan perkotaan. Kemiskinan dan pengangguran, terutama di kalangan pemuda, merupakan persoalan yang belum tuntas.

Otonomi daerah memberikan ruang bagi penguatan identitas budaya lokal melalui muatan lokal dalam pendidikan, dukungan terhadap kegiatan adat, dan pengakuan terhadap peran lembaga adat dalam tata kelola tertentu. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung juga meningkatkan partisipasi politik

---

<sup>14</sup> Tambunan, Tulus. 2020. "Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan di Sumatera Utara". *Jurnal Ekonomi Regional Unimed*, volume 15 nomor 1, halaman 9.

masyarakat. Namun, partisipasi yang bermakna dan akuntabilitas penyelenggara pemerintahan daerah masih perlu ditingkatkan.

Meskipun kebijakan otonomi daerah telah dilaksanakan lebih dari dua dekade di Sumatera Utara, ketimpangan pembangunan antarwilayah yang mencolok, lemahnya mekanisme pengawasan, dan persoalan mendasar dalam tata kelola pemerintahan daerah masih menjadi tantangan serius. Kompleksitas sosio-geografis provinsi ini memperparah masalah tersebut, menunjukkan bahwa akar persoalannya tidak hanya terletak pada aspek administratif semata, tetapi juga pada celah dan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dalam desain serta implementasi kebijakan desentralisasi itu sendiri. Inkonsistensi regulasi, pembagian kewenangan yang tidak selalu jelas, dan lemahnya akuntabilitas fiskal merupakan manifestasi dari defisit yuridis yang menghambat pencapaian kesejahteraan merata.

Oleh karena itu, meninjau kembali secara komprehensif pelaksanaan dan dampak kebijakan desentralisasi di Sumatera Utara dari perspektif yuridis menjadi suatu keharusan. Evaluasi mendalam diperlukan untuk mengidentifikasi disharmoni antara kerangka hukum otonomi daerah dengan realitas lokal, menganalisis dampak yuridis kebijakan tersebut terhadap pembangunan inklusif, serta mengungkap kelemahan normatif dalam pengawasan dan koordinasi. Tinjauan yuridis ini merupakan prasyarat untuk merumuskan rekomendasi perbaikan yang preskriptif dan berbasis bukti guna memperkuat landasan hukum penyelenggaraan otonomi daerah.

Berdasarkan urgensi tersebut, penelitian berjudul "Analisis Yuridis terhadap Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Sumatera Utara" perlu dilakukan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis aspek hukum kebijakan otonomi daerah di provinsi strategis ini, mengevaluasi efektivitas dan dampak hukumnya, serta akhirnya memberikan rekomendasi reformasi kebijakan dan regulasi yang konkret. Tanpa upaya analitis-yuridis yang mendalam dan berbasis konteks lokal, kebijakan desentralisasi berisiko terus menjadi instrumen yang kurang efektif dalam menjawab kompleksitas Sumatera Utara dan menjamin pemerataan kesejahteraan masyarakat.

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka permasalahan penelitian ini dirumuskan, sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep dan dasar hukum desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem hukum Indonesia?
2. Bagaimana pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejak reformasi hingga saat ini?
3. Bagaimana dampak kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah terhadap pembangunan dan kesejahteraan di Sumatra Utara?

### **C. Kegunaan penelitian**

### **D. Tujuan Penelitian**

### **E. Defenisi Operasional**

Defenisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi/konsep khusus yang diteliti,<sup>15</sup> dan menurut Heri Hermawanto dikatakan bahwa defenisi operasional adalah batasan atau pengertian secara operasional tentang variabel-variabel yang diamati atau yang terdapat dalam kerangka konsep yang dikembangkan oleh peneliti,<sup>16</sup> yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kebijakan desentralisasi adalah kerangka hukum pemindahan kewenangan substantif dari pemerintah pusat kepada.
2. Pemerintah daerah adalah organisasi penyelenggara urusan pemerintahan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dalam hal ini adalah pemerintah provinsi Sumatera Utara.
3. Pemerintah pusat adalah penyelenggara urusan pemerintahan nasional berdasarkan UUD 1945 dan UU No. 23 Tahun 2014.
4. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah provinsi sumatera utara untuk mengatur serta mengurus urusan pemerintahan konkret dan spesifik secara mandiri sebagai wujud pengakuan terhadap keragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>15</sup> Ida Hanifah (dkk). 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

<sup>16</sup> Heri Hermawanto. 2010. *Menyiapkan Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Trans Info Media, halaman 48.

## **F. Keaslian Penelitian**

Pemilihan judul penelitian dalam skripsi ini sepenuhnya merupakan gagasan penulis sendiri dan bersifat orisinal, bukan hasil duplikasi atau peniruan dari penelitian lain yang telah ada. Walaupun terdapat beberapa penelitian terdahulu dengan tema yang sejenis berdasarkan hasil telaah literatur, namun fokus permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini memiliki perbedaan yang cukup mendasar dibandingkan dengan penelitian-penelitian tersebut, salah satunya yaitu penelitian yang dilakukan oleh :

1. Sos Fanny Lubis yang telah disusun dalam bentuk skripsi pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Tahun 2023, dengan judul: “Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Tata Kelola Pemerintahan Kota Medan di Bidang Kesehatan”. Permasalahan penelitian yang dianalisis terkait dengan: (a) kebijakan otonomi daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik pada bidang kesehatan di Kota Medan; dan (b) penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pada bidang kesehatan di Kota Medan.
2. Calvin Asrafili Ichsan, yang telah disusun dalam bentuk skripsi pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Ahmad Dahlan, Tahun 2024, dengan judul: “Konsep dan Pelaksanaan Otonomi Daerah Tentang Pengisian Jabatan Birokrasi di Kota Pekanbaru Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah”. Permasalahan penelitian yang dianalisis terkait dengan: (a) Konsep dan pelaksanaan otonomi daerah menurut pasal 234 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah; dan (b) persoalan beserta solusi dari pelaksanaan pengisian jabatan di pemerintah daerah Kota Pekanbaru.

### **G. Keaslian Penelitian**

Pemilihan judul penelitian untuk skripsi ini murni dari pemikiran sendiri dan masih bersifat orisinal, jadi tidak merupakan penelitian ulang dari penelitian yang pernah dilaksanakan peneliti lain. Berdasarkan penelusuran kepustakaan, ada yang mirip dengan penelitian ini, tetapi ruang lingkup permasalahan dianalisis adalah berbeda, antara lain penelitian yang dilaksanakan oleh:

3. Mardona Siregar yang telah disusun dalam bentuk disertasi pada Program Studi Hukum Program Doktor Universitas Islam Indonesia, Tahun 2024, dengan judul: “Rekonstruksi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah Di Provinsi Sumatera Utara Dalam Rangka Penguatan Otonomi Daerah”. Permasalahan penelitian yang dianalisis terkait dengan: (a) faktor banyak Perda tentang Pajak Daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat di Sumut; dan (b) upaya yang dilakukan oleh Pemda dan DPRD untuk meningkatkan kualitas pembentukan Perda Pajak Daerah di Sumut.
4. Sakinah Nadir yang telah dipublikasi pada Jurnal Politik Profetik, Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makasar, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2013, dengan judul:

“Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa”. Permasalahan penelitian yang dianalisis terkait dengan: (a) dominasi pemerintah daerah dan lemahnya pemberdayaan desa; dan (b) mekanisme check and balance yang lemah di tingkat desa.

## H. Metode Penelitian

Pengetahuan (*knowledge*) dapat disebut sebagai ilmu (*science*), apabila diperoleh melalui penelitian, karena penelitian merupakan cara untuk mencari kebenaran melalui metode ilmiah, sedangkan metode ilmiah itu adalah prosedur untuk mendapat pengetahuan yang disebut ilmu,<sup>17</sup> atau dalam pendapat lain dijelaskan bahwa metode ilmiah adalah cara pelaksanaan kegiatan penelitian yang disusun secara sistematis, logis dan objektif,<sup>18</sup> sedangkan penelitian mempunyai fungsi menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan,<sup>19</sup> dan sehubungan dengan pendapat-pendapat ini, maka metode yang digunakan, sebagai berikut:

### 1. Jenis dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif atau disebut juga dengan penelitian hukum normatif, yang menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji dikatakan bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap bahan

---

<sup>17</sup> Jujun S. Suriasumantri. 1999. *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*. Cetakan Keduabelas. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, halaman 115.

<sup>18</sup> Suketi dan Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 149.

<sup>19</sup> Rianto Adi. 2005. *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*. Edisi Kedua. Jakarta: Granit. halaman 3.

kepastakaan atau data sekunder belaka,<sup>20</sup> yang relevan dengan permasalahan yang akan dianalisis, sedangkan pendekatan penelitian yang dipilih adalah pendekatan perundang-undangan, berarti fokus penelitiannya terhadap berbagai peraturan perundang-undangan atau kebijakan/regulasi sebagai tema sentralnya,<sup>21</sup> atau menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diketengahkan,<sup>22</sup> yang dalam penelitian ini dikhususkan pada peraturan perundang-undangan atau kebijakan/regulasi yang terkait dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

## 2. Sifat penelitian

Dilihat dari sudut sifatnya, penelitian terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu: penelitian eksploratoris, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatoris.<sup>23</sup> Sifat penelitian ini adalah deskriptif (atau lebih tepat disebut deskriptif analitis), dan suatu penelitian yang bersifat deskriptif analitis, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya,<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2013. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan Kelimabelas. Jakarta: RadaGrafindo Persada, halaman 13-14.

<sup>21</sup> Menurut Johnny Ibrahim, dikatakan bahwa dalam kaitannya dengan penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan, yaitu: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (2) pendekatan konsep (*conceptual approach*); (3) pendekatan analitis (*analytical approach*) (4) pendekatan perbandingan (*comparative approach*); (5) pendekatan historis (*historical approach*); (6) pendekatan filsafat (*philosophical approach*); dan (7) pendekatan kasus (*case approach*). Lihat Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Kedua. Malang: Bayumedia Publishing, halaman 302-303. Lihat juga Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. 2018. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Cetakan Kedua. Jakarta: Kencana, halaman 131-132.

<sup>22</sup> Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 110.

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI-Press, halaman 9.

<sup>24</sup> *Ibid.*, halaman 10.

dan bertujuan untuk mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.<sup>25</sup>

Deskriptif berarti bahwa analisis data bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi/hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.<sup>26</sup> Sesuai dengan pembagian jenis penelitian berdasarkan sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya untuk memberikan gambaran atau keadaan hukum tentang kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Sumatera Utara.

### 3. Sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen hukum yang bersumber dari hukum Islam dan data sekunder.<sup>27</sup> Data sekunder merupakan data dalam bentuk jadi, seperti data dokumen dan publikasi.<sup>28</sup> Penelitian ini membutuhkan data sekunder yang diperoleh dari dokumen atau publikasi, baik ilmiah maupun non-ilmiah yang terdapat pada berbagai sumber, yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun

---

<sup>25</sup> Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 105-106.

<sup>26</sup> Bambang Sunggono. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman. 38.

<sup>27</sup> Data yang bersumber dari hukum Islam, lazim disebut sebagai data kewahyuan. Lihat Ida Hanifah (dkk). *Op. Cit.*, halaman 20. Lihat juga Faisar Ananda Arfa dan Watni Marpaung. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Islam*. Jakarta: Prenadamedia, halaman 47.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto. *Op. Cit.*, halaman 57.

2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer, yaitu berupa buku, hasil penelitian, jurnal dan karya ilmiah lain, yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan yang diteliti.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, majalah dan internet.

#### **4. Alat pengumpul data**

Alat pengumpul data dalam penelitian hukum lazimnya menggunakan metode studi dokumen, pengamatan atau observasi, dan wawancara. Ketiga jenis metode pengumpulan data ini dapat dipergunakan masing-masing, maupun secara bergabung untuk mendapatkan hasil semaksimal mungkin.<sup>29</sup> berhubung penelitian ini hanya menganalisis data sekunder, maka alat pengumpul data yang digunakan adalah metode studi dokumen atau disebut juga studi literatur di perpustakaan, yaitu pada Pustaka Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan Pustaka Daerah Sumatera Utara, serta buku-buku dan dokumen tertulis lainnya yang penulis miliki sebagai perpustakaan pribadi.

#### **5. Analisis data**

Analisis data dapat dibedakan dalam menjadi 2 (dua) jenis, yang meliputi analisis kuantitatif dan analisis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan analisis

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, halaman 66.

data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata atas temuan-temuan, dan oleh karena itu lebih mengutamakan mutu (kualitas) dari data (bukan kuantitas) dan analisis dalam penelitian hukum normatif adalah analisis kualitatif.<sup>30</sup> Berhubung penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif atau lebih tepatnya disebut analisis yuridis kualitatif, karena yang dianalisis adalah informasi yang didapat dari peraturan perundang-undang, serta tulisan-tulisan ilmiah dalam bidang hukum (yuridis).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, halaman 18.

<sup>31</sup> Analisis kualitatif lebih tepat disebut analisis yuridis kualitatif, karena yang dianalisis adalah informasi yang didapat dari peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah dalam bidang hukum. Lihat Tengku Erwinsyahbana. 2017. "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata*. Volume 2 Nomor 1 Januari-Juni, Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 188.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Konsep Desentralisasi**

Desentralisasi secara konseptual merujuk pada pemindahan kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan dari otoritas pusat kepada entitas subnasional. Menurut Rasyid, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>32</sup> Sementara Syarif (2014) menekankan aspek kelembagaan, mendefinisikannya sebagai restrukturisasi hubungan kewenangan antara pusat dan daerah melalui transfer fungsi politik, administratif, dan fiskal kepada pemerintah daerah.<sup>33</sup> Dalam perspektif hukum, desentralisasi merupakan strategi konstitusional untuk mewujudkan demokrasi lokal tanpa mengorbankan integrasi nasional.

Desentralisasi tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pembagian kewenangan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan partisipasi masyarakat. Melalui desentralisasi, daerah diberi ruang untuk merumuskan kebijakan yang lebih adaptif terhadap kebutuhan lokal, sehingga dapat mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. Pendelegasian kewenangan ini diharapkan menciptakan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena keputusan dapat diambil lebih cepat dan sesuai konteks sosial-ekonomi di wilayah tersebut.

---

<sup>32</sup> Rasyid. *Op. Cit.*, halaman 5.

<sup>33</sup> Syarif Hidayat. 2014. *Op. Cit.*, halaman 28.

Penerapan desentralisasi memiliki implikasi signifikan terhadap akuntabilitas dan transparansi pemerintahan daerah. Dengan adanya kewenangan yang lebih besar, daerah dituntut untuk mengelola sumber daya secara profesional dan bertanggung jawab kepada publik. Namun, desentralisasi juga membawa tantangan berupa potensi penyalahgunaan kewenangan dan kesenjangan antarwilayah apabila tidak diimbangi dengan pengawasan yang memadai. Oleh karena itu, keberhasilan desentralisasi tidak hanya bergantung pada kerangka hukum yang jelas, tetapi juga pada kualitas tata kelola pemerintahan dan kapasitas kelembagaan di tingkat daerah.

Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pemahaman mengenai desentralisasi tidak hanya berhenti pada konsep dan landasan hukumnya, tetapi juga perlu mencakup ragam bentuk yang diimplementasikan. Hal ini penting karena setiap jenis desentralisasi memiliki karakteristik, tujuan, dan implikasi yang berbeda terhadap hubungan pusat dan daerah. Keberagaman bentuk tersebut menentukan bagaimana kewenangan, sumber daya, dan tanggung jawab didistribusikan di antara berbagai tingkat pemerintahan. Dengan memahami jenis-jenis desentralisasi, kita dapat menilai sejauh mana kebijakan ini mampu mendorong pemerataan pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, termasuk dalam konteks Provinsi Sumatera Utara sebagaimana akan dijelaskan selanjutnya.

#### a. Desentralisasi Politik

Desentralisasi politik adalah bentuk desentralisasi yang berkaitan dengan pelimpahan kewenangan dalam pengambilan keputusan politik

dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Inti dari desentralisasi politik adalah memberikan ruang bagi masyarakat daerah untuk berpartisipasi dalam proses politik, baik melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, pembentukan lembaga perwakilan daerah, maupun pengambilan kebijakan lokal yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Tujuan utama desentralisasi politik adalah menciptakan demokrasi yang lebih partisipatif dengan memperkuat akuntabilitas pemerintah daerah terhadap rakyatnya. Melalui mekanisme ini, diharapkan aspirasi masyarakat dapat tersalurkan lebih efektif, sehingga kebijakan publik yang dihasilkan lebih responsif terhadap kondisi lokal.

Di Indonesia, bentuk nyata desentralisasi politik tampak pada pemilihan umum kepala daerah (pilkada) secara langsung, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan otonomi dalam pengelolaan urusan pemerintahan tertentu.<sup>34</sup> Penerapan desentralisasi politik ini sejalan dengan prinsip demokratisasi pasca reformasi, yang bertujuan mengurangi dominasi pemerintah pusat serta memperkuat kemandirian daerah dalam proses pengambilan keputusan.

#### b. Desentralisasi Administratif

Desentralisasi administratif adalah bentuk desentralisasi yang menitikberatkan pada pelimpahan wewenang dalam aspek penyelenggaraan administrasi pemerintahan dari pusat ke daerah. Fokus

---

<sup>34</sup> Marbun, B.N., *Otonomi Daerah 1945-2003*, Jakarta: LP3ES, halaman 9.

utamanya adalah membagi tanggung jawab pelaksanaan fungsi pemerintahan sehari-hari agar lebih dekat dengan masyarakat, sehingga pelayanan publik menjadi lebih efektif, efisien, dan cepat.

Dalam praktiknya, desentralisasi administratif sering diwujudkan melalui pendelegasian atau pelimpahan kewenangan tertentu kepada pemerintah daerah untuk mengelola sektor-sektor administrasi, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan layanan sosial. Pendelegasian ini dapat berbentuk devolusi (penyerahan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah), delegasi (penyerahan sebagian wewenang dengan pengawasan pusat), atau dekonsentrasi (pembagian kewenangan kepada pejabat pusat yang berada di daerah).

Implementasi desentralisasi administratif tampak pada pelimpahan tugas teknis operasional tanpa kehilangan hierarki kendali pusat, seperti dekonsentrasi kewenangan pelayanan publik ke kantor wilayah.<sup>35</sup> Misalnya, pengelolaan pendidikan dasar, pelayanan kesehatan tingkat pertama, serta pembangunan infrastruktur lokal menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Tujuannya adalah memastikan pelayanan publik lebih dekat dengan masyarakat dan sesuai kebutuhan daerah masing-masing.

### c. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal adalah bentuk desentralisasi yang berkaitan dengan distribusi kewenangan dalam pengelolaan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Tujuan utamanya adalah memberikan

---

<sup>35</sup> Pratikno. *Op. Cit.*, halaman 4.

kemandirian fiskal kepada pemerintah daerah agar dapat membiayai program pembangunan dan pelayanan publik sesuai kebutuhan masyarakat lokal.

Melalui desentralisasi fiskal, daerah diberi hak untuk memperoleh, mengelola, dan memanfaatkan sumber-sumber pendapatan, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), transfer dari pusat (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil), maupun pinjaman daerah. Penerapan mekanisme ini diharapkan dapat mengurangi ketergantungan fiskal daerah terhadap pemerintah pusat dan menciptakan pemerataan pembangunan antarwilayah.

Pengaturan desentralisasi fiskal diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan ini memberikan peluang bagi daerah untuk mengelola keuangan secara lebih mandiri, namun tetap dalam kerangka pengawasan agar tidak terjadi penyalahgunaan anggaran. Tantangan terbesar dari desentralisasi fiskal adalah kapasitas daerah dalam mengoptimalkan sumber pendapatan, serta menjaga transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan.

#### d. Desentralisasi Ekonomi

Desentralisasi ekonomi adalah bentuk desentralisasi yang menekankan pada pelimpahan kewenangan pengelolaan kegiatan ekonomi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Tujuannya adalah memberikan keleluasaan bagi daerah dalam mengatur dan

mengembangkan potensi ekonomi lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penerapan desentralisasi ekonomi mencakup kewenangan daerah dalam mengelola sumber daya alam, mengembangkan sektor industri dan perdagangan lokal, serta menciptakan iklim investasi yang kondusif. Dengan demikian, daerah diharapkan mampu mengoptimalkan potensi ekonominya, meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), dan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat setempat.

Desentralisasi ekonomi terlihat dalam kebijakan pemberian izin usaha, pengelolaan hasil sumber daya alam tertentu, serta peran daerah dalam mengembangkan kawasan industri dan pariwisata. Namun, pelaksanaannya sering menghadapi tantangan, seperti keterbatasan infrastruktur, rendahnya kualitas sumber daya manusia, dan lemahnya tata kelola, yang dapat menghambat tercapainya tujuan pemerataan pembangunan antarwilayah.

Setelah memahami berbagai bentuk desentralisasi, penting untuk menelaah apa yang menjadi tujuan utama dari penerapan kebijakan ini. Setiap jenis desentralisasi baik politik, administratif, fiskal, maupun ekonomi dirancang untuk menjawab kebutuhan tertentu dalam tata kelola pemerintahan. Namun, secara keseluruhan, desentralisasi memiliki orientasi yang sama, yaitu menciptakan pemerintahan yang lebih demokratis, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Desentralisasi bertujuan untuk mengakomodasi keragaman daerah dengan memungkinkan lahirnya kebijakan yang responsif terhadap variasi sosio-kultural dan geografis sehingga dapat mencegah disintegrasi. Selain itu, desentralisasi bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan publik melalui pengambilan keputusan di tingkat lokal yang mampu mengurangi biaya transaksi dan meningkatkan ketepatan sasaran. Penerapan desentralisasi juga memperkuat demokrasi lokal dengan memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan serta melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga akuntabilitas pemerintah daerah semakin meningkat. Tidak kalah penting, desentralisasi mendukung optimalisasi pengelolaan sumber daya daerah agar dapat dimanfaatkan secara mandiri, sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.

## **B. Pengertian dan Ruang Lingkup Otonomi Daerah**

Otonomi daerah merupakan konsep fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia yang menganut asas desentralisasi. Pemahaman yang komprehensif mengenai pengertian dan ruang lingkungannya penting untuk mengkaji dinamika hubungan pusat-daerah serta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan lokal. Dalam kerangka hukum tata negara Indonesia, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan

Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>36</sup>

Definisi ini menekankan pada tiga elemen kunci. Pertama hak dan wewenang daerah diberikan kekuasaan legal oleh negara (pusat) untuk membuat keputusan dan kebijakan di wilayahnya. Kedua terkait dengan kewajiban. Pemberian hak dan wewenang tersebut disertai kewajiban daerah untuk menyelenggarakannya secara bertanggung jawab dan sesuai hukum. Ketiga kemampuan daerah untuk merancang, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan serta pelayanan publik di bidang-bidang tertentu tanpa campur tangan langsung pemerintah pusat dalam operasional sehari-hari.<sup>37</sup>

Ruang lingkup otonomi daerah pada dasarnya mencakup kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi daerah memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah untuk mengelola urusan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lingkup ini tidak bersifat mutlak karena kedaulatan tetap berada pada pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah menjalankan sebagian kewenangan yang dilimpahkan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Prinsip yang mendasarinya adalah desentralisasi, di mana pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada daerah dengan tetap menjaga integrasi nasional.

---

<sup>36</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Angka 6. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara.

<sup>37</sup> Salim, H. 2018. *Hukum Pemerintahan Daerah: Prinsip-Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 45.

Ruang lingkup otonomi daerah diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa urusan pemerintahan dibagi menjadi urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan absolut menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat, seperti pertahanan, keamanan, politik luar negeri, moneter, dan yustisi. Sebaliknya, urusan konkuren merupakan bidang yang menjadi ruang otonomi daerah, meliputi sektor pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, dan lainnya. Adapun urusan umum terkait koordinasi antarwilayah dan pembinaan ideologi nasional tetap di bawah kendali pusat.

Dalam pelaksanaannya, ruang lingkup otonomi daerah mencakup urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang harus diselenggarakan oleh daerah karena bersentuhan langsung dengan pelayanan dasar kepada masyarakat, seperti pendidikan dasar, pelayanan kesehatan, perumahan, ketenteraman, serta sosial. Sementara itu, urusan pilihan adalah kewenangan yang dapat dilaksanakan oleh daerah sesuai dengan potensi unggulan masing-masing, misalnya pengelolaan pariwisata, pertanian, atau sumber daya mineral. Pola ini memungkinkan daerah untuk mengembangkan keunggulan kompetitifnya dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Selain pengaturan kewenangan, ruang lingkup otonomi daerah juga meliputi kewenangan fiskal dan pengelolaan sumber daya. Pemerintah daerah diberikan hak untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), mengelola pendapatan asli daerah, serta memanfaatkan dana transfer

dari pemerintah pusat. Dalam hal ini, daerah diberi keleluasaan untuk menentukan alokasi anggaran sesuai dengan prioritas pembangunan daerah. Namun, kebebasan ini disertai dengan kewajiban untuk menerapkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi, agar pengelolaan anggaran tidak menimbulkan penyalahgunaan yang berpotensi merugikan keuangan negara.

Ruang lingkup otonomi daerah juga berkaitan dengan pengelolaan aparatur dan kelembagaan daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam membentuk perangkat daerah sesuai kebutuhan, merekrut aparatur, dan melaksanakan manajemen kepegawaian, dengan tetap berpedoman pada ketentuan nasional. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan fungsi pemerintahan berjalan efektif dan sesuai standar pelayanan publik. Di sisi lain, pengaturan ini menegaskan bahwa otonomi daerah tidak dimaknai sebagai kebebasan tanpa batas, tetapi sebagai sarana untuk memperkuat pelayanan publik, mempercepat pembangunan, dan menciptakan kesejahteraan masyarakat dalam bingkai NKRI.

Otonomi daerah, sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah yang dijamin konstitusi dan undang-undang, merupakan manifestasi konkret dari kebijakan desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan mendasar terletak pada esensinya: desentralisasi adalah kebijakan pemberian wewenang oleh pusat, sedangkan otonomi daerah adalah status hukum dan kapasitas yang dimiliki daerah sebagai hasilnya. Daerah otonom dicirikan oleh adanya pemerintahan sendiri, kewenangan mengatur dan mengurus, wilayah jelas, sumber keuangan, dan kedudukan dalam bingkai negara kesatuan. Kewenangan

yang dijalankan dalam kerangka otonomi terutama adalah bagian dari urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah, berbeda secara prinsipil dengan urusan pemerintahan umum yang bersifat dekonsentratif maupun tugas pembantuan. Pemahaman yang utuh terhadap pengertian, perbedaan konseptual, ciri, dan bentuk kewenangan ini sangat penting bagi penguatan tata kelola pemerintahan daerah yang efektif dan akuntabel sesuai dengan semangat konstitusi.

### **C. Dasar Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia**

Pembahasan mengenai otonomi daerah dan desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari landasan yuridis yang mengaturnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kedua konsep ini sering digunakan secara bersamaan, namun memiliki makna dan lingkup yang berbeda. Desentralisasi merupakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pada pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu, otonomi daerah adalah hak dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dasar hukum keduanya secara tegas diatur dalam UUD NRI 1945, khususnya Pasal 18, yang menegaskan pengakuan terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah beserta hak otonominya. Lebih lanjut, pengaturan tersebut dijabarkan melalui berbagai undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Memahami dasar hukum dan perbedaan mendasar antara desentralisasi dan otonomi daerah menjadi penting, karena hal ini menentukan arah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, pola hubungan pusat-daerah, serta efektivitas pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Sebagai penjabaran operasional dari mandat UUD NRI 1945, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah berfungsi sebagai dasar hukum utama yang mengatur secara rinci penyelenggaraan otonomi daerah. Indonesia telah mengalami dinamika pengaturan melalui beberapa undang-undang pokok, mencerminkan perkembangan konsep dan praktik desentralisasi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menandai era desentralisasi radikal pasca-Orde Baru dengan penyerahan kewenangan sangat luas kepada kabupaten/kota.<sup>38</sup> Perkembangan kemudian diikuti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang melakukan penataan ulang hubungan kewenangan dan memperkuat peran provinsi.<sup>39</sup> Saat ini, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) berlaku sebagai payung hukum utama. UU ini mengatur secara komprehensif berbagai aspek mendasar, mulai dari pembentukan dan penghapusan daerah, pemetaan kewenangan (melalui klasifikasi Urusan Pemerintahan Absolut, Konkuren, dan Umum), kelembagaan pemerintahan daerah (termasuk pemilihan kepala daerah secara serentak), pengelolaan keuangan

---

<sup>38</sup> Rasyid. *Op. Cit.*, halaman 115.

<sup>39</sup> Suwandi. 2020. "Dinamika Perkembangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Volume 17 nomor 2. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, halaman 322.

daerah, hingga mekanisme pengawasan terhadap produk hukum daerah seperti Perda.<sup>40</sup> Substansi UU 23/2014 dirancang untuk menciptakan kejelasan kewenangan, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, dan akuntabilitas daerah dalam kerangka NKRI.<sup>41</sup>

Aspek pendanaan yang merupakan elemen vital bagi keberhasilan otonomi daerah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU 33/2004). Undang-undang ini menjadi pilar sistem fiskal desentralisasi dengan mengatur sumber-sumber pendapatan daerah secara terperinci, mencakup Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (yang terdiri atas Dana Bagi Hasil/DBH, Dana Alokasi Umum/DAU, dan Dana Alokasi Khusus/DAK), serta pendapatan lain yang sah.<sup>42</sup> UU 33/2004 menetapkan prinsip, mekanisme alokasi, transfer, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah, termasuk pengaturan mengenai pinjaman daerah. Keberadaan undang-undang ini dimaksudkan untuk menjamin kapasitas fiskal daerah yang memadai agar mampu menjalankan kewenangannya secara efektif dan mandiri, sekaligus memperkuat prinsip keadilan dan keselarasan dalam hubungan keuangan pusat-daerah.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup>Salim, Hairul. 2018. *Hukum Pemerintahan Daerah: Prinsip-Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 67.

<sup>41</sup>Djarmiko, Bambang. 2021. *Otonomi Daerah dan Pembangunan Hukum di Indonesia*. Malang: Setara Press, halaman 65.

<sup>42</sup> Djarmiko, Bambang Shergi. 2017. *Hukum Keuangan Negara dan Daerah*. Edisi Kedua. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 215.

<sup>43</sup> Arifin, Ridwan. 2019. "Kapasitas Fiskal Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah". *Jurnal Bina Praja*, Volume 11 nomor 1. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri, halaman 45.

Kerangka hukum yang dibentuk oleh UUD 1945, UU Pemerintahan Daerah (khususnya UU 23/2014) dan UU Perimbangan Keuangan (UU 33/2004) kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui sejumlah peraturan pelaksana. Tingkat regulasi ini mencakup Peraturan Pemerintah (PP) (misalnya PP tentang Pembinaan dan Pengawasan, PP tentang Perangkat Daerah, PP tentang Pengelolaan Keuangan Daerah), Peraturan Presiden (Perpres) (seperti Perpres tentang Kriteria Pemekaran Daerah atau Perpres tentang Rincian Transfer ke Daerah), dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yang memberikan pedoman teknis operasional di lapangan, misalnya mengenai penyusunan perencanaan pembangunan daerah atau pengawasan Perda.<sup>44</sup> Pada tingkat daerah, Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrumen hukum utama yang ditetapkan oleh kepala daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melaksanakan otonomi daerah berdasarkan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang. Perda berfungsi sebagai sarana bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara lebih spesifik sesuai kebutuhan dan potensi lokal, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>45</sup>

Di samping kerangka umum tersebut, pengakuan terhadap kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu diatur melalui undang-undang khusus (*lex specialis*) sebagai implementasi langsung dari Pasal 18 UUD 1945. Daerah-daerah seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2012), Aceh (diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh),

---

<sup>44</sup> Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 178.

<sup>45</sup> Salim, Hairul. *Op. Cit.*, halaman 150.

Papua (diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang diperbarui dengan UU Nomor 2 Tahun 2021), dan Papua Barat (diatur dalam UU tersendiri) memiliki dasar hukum otonomi yang berbeda dan memberikan kewenangan serta pengaturan yang lebih luas atau spesifik dibandingkan daerah lain pada umumnya.<sup>46</sup> Undang-undang khusus ini mengatur aspek-aspek unik seperti kedudukan kepala daerah, kewenangan di bidang tertentu (misalnya syariat Islam di Aceh), pengelolaan sumber daya alam, peran lembaga adat, serta pola pendanaan khusus. Dalam hierarki peraturan, undang-undang khusus ini memiliki kedudukan yang setara dengan UU Pemerintahan Daerah, namun berdasarkan prinsip *lex specialis derogat legi generali*, ketentuan dalam undang-undang khusus ini akan mengesampingkan ketentuan umum dalam UU 23/2014 untuk hal-hal yang diatur secara khusus.<sup>47</sup> Dengan demikian, dasar hukum desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia membentuk suatu sistem yang utuh, berjenjang dari konstitusi hingga peraturan teknis, dan fleksibel dalam mengakomodasi keragaman serta kekhususan daerah, semuanya dalam bingkai tetap Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **D. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia merupakan konstruksi dinamis yang beroperasi dalam kerangka negara kesatuan berbasis desentralisasi. Model ini menciptakan ketegangan kreatif antara kebutuhan

---

<sup>46</sup> Thaib, Dahlan. dalam Rumagesan, Benny. 2022. *Otonomi Khusus Papua: Tinjauan Hukum dan Implementasi*. Jakarta: Prenadamedia Group, halaman 75.

<sup>47</sup> Manan, Bagir. 2021. *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta: Ind Hill Co, halaman 95.

kesatuan nasional dan tuntutan otonomi lokal. Tinjauan ini menganalisis pola hubungan tersebut dengan fokus pada model desentralisasi asimetris dan simetris, mekanisme pengawasan dan intervensi pusat, serta instrumen koordinasi dalam perspektif hukum Indonesia. Pemahaman menyeluruh terhadap dinamika ini esensial untuk mengevaluasi efektivitas tata kelola pemerintahan daerah.

Secara struktural, hubungan pusat-daerah di Indonesia dijalankan melalui dua model utama. Model simetris diterapkan bagi sebagian besar daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan prinsip uniformitas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014). Dalam model ini, daerah memperoleh kewenangan yang relatif setara berdasarkan klasifikasi urusan konkuren, dengan pembagian yang jelas antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Kerangka simetris ini menekankan standarisasi hubungan hukum dan administratif, di mana provinsi berfungsi sebagai koordinator pemerintahan daerah sekaligus perpanjangan tangan pemerintah pusat melalui asas dekonsentrasi.<sup>48</sup>

Sebaliknya, model asimetris diimplementasikan melalui pengakuan kekhususan tertentu sebagaimana diamanatkan Pasal 18 UUD 1945. Daerah seperti Aceh (berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006), Papua (UU Nomor 21 Tahun 2001 jo UU Nomor 2 Tahun 2021), Papua Barat (UU Nomor 35 Tahun 2008), dan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU Nomor 13 Tahun 2012) memiliki derajat otonomi yang berbeda secara kualitatif. Asimetri ini termanifestasi dalam kewenangan ekstra di bidang politik lokal (seperti partai lokal di Aceh),

---

<sup>48</sup> Djatmiko, Bambang. *Op. Cit.*, halaman 88.

pengelolaan sumber daya alam, penerapan syariat Islam, pengakuan lembaga adat, dan pola rekrutmen kepemimpinan. Perbedaan mendasar terletak pada pengakuan hak-hak historis dan sosiokultural yang tidak dapat diakomodasi dalam model simetris, sehingga memerlukan *lex specialis* yang mengesampingkan ketentuan umum.<sup>49</sup>

Dalam menjalankan hubungan dengan daerah, pemerintah pusat memiliki kewenangan pengawasan substantif yang diatur ketat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini mencakup pengawasan preventif, pengawasan represif, intervensi keuangan, intervensi administratif, Landasan intervensi ini didasarkan pada prinsip *ultra vires*, di mana pemerintah pusat berwenang mengoreksi pelampauan kewenangan atau pelanggaran hukum oleh pemerintah daerah guna menjaga integritas sistem hukum nasional.<sup>50</sup>

Hubungan pusat daerah tidak hanya bersifat hierarkis tetapi juga melibatkan mekanisme koordinasi horizontal. Badan Koordinasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (BKPPD) berfungsi sebagai forum konsultasi permanen antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota untuk menyelesaikan masalah implementasi otonomi. Pada tingkat teknis, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) menjadi instrumen sinkronisasi perencanaan pembangunan nasional dan daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia merupakan dialektika kompleks antara otonomi dan integrasi. Model simetris menciptakan kerangka

---

<sup>49</sup> Manan, Bagir. *Op. Cit.*, halaman 97.

<sup>50</sup> Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 2018. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 391.

standar bagi sebagian besar daerah, sementara model asimetris mengakomodasi kekhususan historis-kultural wilayah tertentu. Dalam kedua model tersebut, pemerintah pusat mempertahankan kewenangan pengawasan dan intervensi melalui instrumen hukum yang jelas untuk menjamin keselarasan dengan kebijakan nasional. Mekanisme koordinasi dan pembinaan berfungsi sebagai peredam potensi konflik sekaligus penguat kapasitas daerah. Dinamika ini merefleksikan karakteristik unik desentralisasi Indonesia: otonomi luas dalam bingkai kesatuan, keragaman dalam payung hukum nasional, dan desentralisasi administratif yang diimbangi sentralisme politik. Keberhasilan model ini sangat bergantung pada konsistensi implementasi kerangka hukum dan keseimbangan antara kontrol pusat dan inisiatif daerah.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Konsep Dan Dasar Hukum Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Sistem Hukum Indonesia**

Desentralisasi dalam khazanah ilmu administrasi publik dan hukum tata negara di Indonesia memiliki penekanan dan dimensi yang berbeda, meskipun saling bertautan. Dari perspektif administrasi publik, desentralisasi lebih dipandang sebagai suatu instrumen kebijakan dan strategi manajerial untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik. Konsep ini menekankan pada aspek fungsional dan operasional. Mustopadidjaja AR mendefinisikannya sebagai pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pejabat di daerah atau kepada Pejabat di lingkungan vertikal departemen tertentu untuk melaksanakan tugas tertentu yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat.<sup>51</sup> Definisi ini menggarisbawahi desentralisasi sebagai sebuah mekanisme pelimpahan kewenangan dalam rangka percepatan dan penyesuaian pelayanan, di mana kehadiran negara di tingkat lokal dimaksudkan untuk menjawab tantangan teknis administratif yang tidak dapat dijalankan secara sentralistik.

Pendekatan hukum tata negara menempatkan desentralisasi sebagai asas fundamental yang membentuk struktur ketatanegaraan secara vertikal. Dalam sudut pandang ini, desentralisasi bukan sekadar pelimpahan wewenang administratif, melainkan pengakuan terhadap hak asal-usul dan hak konstitusional suatu komunitas untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Kansil dan

---

<sup>51</sup> Mustopadidjaja AR. 2002. *Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, hlm. 15.

menjelaskan bahwa desentralisasi ialah penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>52</sup> Penekanan pada frasa "rumah tangganya sendiri" (otonomi) menandakan lahirnya subjek hukum baru, yaitu Pemerintah Daerah, yang memiliki kewenangan originer yang dijamin oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, desentralisasi dalam bingkai hukum tata negara bersifat struktural-konstitusional, yang bertujuan untuk mewujudkan demokrasi lokal dan membatasi konsentrasi kekuasaan di tingkat pusat.

Perbedaan mendasar kedua perspektif ini semakin jelas ketika dikaitkan dengan konsep kewenangan. Administrasi publik memandang kewenangan yang dilimpahkan sebagai sesuatu yang bersifat delegatif dan dapat ditarik kembali (*a matter of delegation*), sedangkan hukum tata negara melihatnya sebagai hak yang melekat pada daerah sebagai konsekuensi dari pengakuan otonomi (*a matter of devolution*). Ateng Syafrudin membedakan hal ini dengan tegas, menyatakan bahwa dalam negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi, Pemerintah Pusat bukanlah pemberi otonomi, melainkan mengakui atau mengembalikan hak otonomi tersebut kepada Daerah.<sup>53</sup> Pernyataan ini menyiratkan bahwa otonomi daerah bukanlah hadiah dari pemerintah pusat, melainkan sebuah hak yang diakui secara yuridis. Implikasi dari perbedaan paradigma ini sangat luas, mulai dari

---

<sup>52</sup> C.S.T. Kansil. 2005. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 3.

<sup>53</sup> Ateng Syafrudin. 2009. *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni, hlm. 28.

desain kelembagaan, hubungan keuangan pusat-daerah, hingga mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah.

Pada tataran implementasi, kedua perspektif ini harus berjalan beriringan. Sebuah kebijakan desentralisasi yang hanya dirancang berdasarkan pertimbangan administratif semata, tanpa kerangka hukum yang kuat, akan rentan terhadap ketidakpastian hukum dan sentralisasi kembali. Sebaliknya, sebuah kerangka hukum desentralisasi yang ideal tetapi tidak didukung oleh kapasitas administrasi dan manajerial di tingkat daerah hanya akan menghasilkan otonomi yang tidak efektif. Wasistiono mengobservasi bahwa keberhasilan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kesiapan kelembagaan, sumber daya manusia, dan keuangan daerah.<sup>54</sup> Oleh karena itu, kajian yang holistik terhadap desentralisasi mensyaratkan integrasi antara pendekatan hukum tata negara, yang membangun fondasi dan batasan legal, dengan pendekatan administrasi publik, yang memastikan kelancaran operasionalisasi dari otonomi tersebut di lapangan.

Desentralisasi dalam konteks pemerintahan modern dan kerangka negara kesatuan, tidak sekadar diartikan sebagai pembagian kewenangan, melainkan sebagai sebuah strategi multidimensi untuk mencapai cita-cita pemerintahan yang demokratis, efektif, dan berkelanjutan. Tujuan mendasar dari desentralisasi adalah untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada masyarakat, sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi lokal yang spesifik. Hal ini sejalan dengan prinsip *local specific needs* di mana

---

<sup>54</sup> Sadu Wasistiono. 2013. "Kapasitas Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia". Jurnal Borneo Administrator. Volume 9 Nomor 1. Bandung: Lembaga Administrasi Negara, hlm. 12.

pelayanan publik dapat disesuaikan dengan karakteristik, potensi, dan permasalahan unik yang dimiliki setiap daerah. Sebagaimana ditegaskan oleh Mustopadidjaja AR, tujuan desentralisasi antara lain adalah untuk mencapai pemerintahan yang efisien, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan menjaga keutuhan negara.<sup>55</sup> Pencapaian efisiensi ini diwujudkan dengan memangkas birokrasi yang berbelit dan mengurangi *information gap* antara pembuat kebijakan di pusat dengan realitas di lapangan.

Desentralisasi juga memiliki tujuan strategis untuk memperkuat integrasi nasional dengan cara mengakomodasi keragaman daerah, bukannya menekannya melalui pendekatan sentralistik. Dengan memberikan ruang bagi daerah untuk mengembangkan diri, ketimpangan dan kecemasan sosial akibat dominasi pusat dapat dikurangi, yang pada akhirnya memperkuat persatuan. Otonomi daerah pada hakikatnya dimaksudkan untuk mempersatukan berbagai kelompok etnis dan budaya ke dalam satu kesatuan wilayah administrasi pemerintahan, sehingga dengan demikian dapat memperkuat integrasi nasional. Dengan kata lain, desentralisasi berfungsi sebagai *safety valve* yang mengelola dinamika keanekaragaman dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga mencegah potensi disintegrasi.

Tujuan esensial lainnya adalah untuk membangun mekanisme check and balance secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah, serta menciptakan ruang pendidikan politik (*political education*) dan kaderisasi kepemimpinan nasional di tingkat lokal. Melalui Pilkada dan proses politik di daerah, masyarakat

---

<sup>55</sup> Mustopadidjaja AR. *Op. Cit.*, hlm. 18.

dilatih untuk berpartisipasi secara aktif dan bertanggung jawab, sementara calon-calon pemimpin nasional mendapatkan pengalaman berharga dalam memimpin dan mengelola pemerintahan. Hal ini memperkuat akar demokrasi dari bawah. Pemberdayaan inisiatif lokal ini menjadi motor penggerak inovasi dan pembangunan yang inklusif.

Desentralisasi dari perspektif *good governance* bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggara pemerintahan di mata masyarakat. Ketika pelayanan dan kebijakan dihasilkan oleh pemerintah yang secara fisik dan politis dekat dengan warganya, maka kontrol sosial menjadi lebih kuat dan efektif. Masyarakat dapat menilai dan meminta pertanggungjawaban langsung atas kualitas pelayanan yang mereka terima. Tujuan ini, sebagaimana diungkapkan oleh Rondinelli yang dikutip oleh Wasistiono, adalah untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.<sup>56</sup> Dengan demikian, desentralisasi menjadi instrumen krusial untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik.

penyerahan urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah diwujudkan dalam tiga bentuk utama yang memiliki karakteristik yuridis dan administratif yang berbeda, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi merupakan bentuk penyerahan yang paling substantif, di mana

---

<sup>56</sup> Sadu Wasistiono. 2002. *Kapasitas Pemerintahan Daerah dalam Otonomi*. Bandung: Fokusmedia, hlm. 28.

pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintahan tertentu kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurusnya secara mandiri berdasarkan asas otonomi. Menurut Mariun, desentralisasi adalah sistem penyelenggaraan pemerintahan yang menyerahkan wewenang untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan-urusan pemerintahan kepada daerah otonom tanpa campur tangan pemerintah pusat.<sup>57</sup> Konsekuensi dari desentralisasi adalah lahirnya otonomi daerah, di mana daerah memiliki kewenangan penuh untuk membuat kebijakan daerah (*rule-making*) beserta dengan perangkat hukumnya, seperti Perda.

Berbeda dengan desentralisasi, dekonsentrasi pada hakikatnya bukanlah penyerahan kewenangan kepada daerah, melainkan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada perangkatnya di daerah dalam struktur vertikal. Dekonsentrasi merupakan instrumen pemerintah pusat untuk menjalankan urusannya sendiri di daerah. Kansil menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>58</sup> Dalam model ini, Gubernur bertindak sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, dan kewenangan yang dilimpahkan bersifat administratif, bukan politis. Sementara itu, tugas pembantuan (*medebewind*) memiliki karakter hybrid, yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia. Kedaulatan atas tugas tersebut tetap berada di tangan pemerintah pusat,

---

<sup>57</sup> Mariun. 2004. *Hubungan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 47.

<sup>58</sup> C.S.T. Kansil. *Op. Cit.*, hlm. 8

dan daerah hanya melaksanakan sebagaimana yang diperintahkan. Ni'matul Huda menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan urusan Pemerintah Pusat di daerah dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya.<sup>59</sup>

Sebagai roh dari desentralisasi, prinsip otonomi daerah di Indonesia dijalankan berdasarkan tiga pilar utama: otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Prinsip *luas* mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan menyeluruh untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi kewenangan pemerintah pusat secara eksklusif. Hal ini berarti daerah memiliki *default authority*; kewenangan dianggap ada pada daerah selama tidak secara tegas dinyatakan sebagai urusan pusat. Otonomi luas dimaksudkan agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri seluas-luasnya, kecuali urusan-urusan tertentu yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat.

Prinsip *nyata* menekankan bahwa kewenangan yang diserahkan kepada daerah harus bersifat konkret, sesuai dengan kondisi, potensi, dan kebutuhan spesifik daerah tersebut. Prinsip ini mencegah pemberian otonomi yang hanya bersifat formalitas atau administratif belaka, melainkan menuntut penyerahan urusan yang benar-benar dapat dilaksanakan dan berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah. Otonomi nyata adalah penyerahan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan diperlukan serta dapat dilaksanakan oleh daerah berdasarkan potensi dan kondisi daerah yang bersangkutan.

---

<sup>59</sup> Ni'matul Huda. 2011. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 92.

Prinsip bertanggung jawab menjadi penyeimbang dari dua prinsip sebelumnya. Prinsip ini mensyaratkan bahwa pelaksanaan otonomi tersebut harus senantiasa diselaraskan dengan tujuan pemberian otonomi, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dalam koridor kesatuan sistem ketatanegaraan. Setiap kebijakan dan penggunaan kewenangan oleh daerah harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum, politik, maupun administratif kepada masyarakat melalui mekanisme demokratis serta kepada pemerintah pusat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dinyatakan oleh Y. Widnyano, Otonomi yang bertanggung jawab mengandung makna bahwa daerah dalam menggunakan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat dan kepada Pemerintah Pusat.<sup>60</sup> Dengan demikian, ketiga prinsip ini membentuk suatu kesatuan yang integral di mana kebebasan (luas) dan relevansi (nyata) harus diimbangi dengan akuntabilitas (bertanggung jawab).

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tidak hanya bersifat administratif, melainkan memiliki landasan filosofis yang dalam, berakar pada nilai-nilai Pancasila. Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa mengimplikasikan bahwa kebijakan otonomi harus dijiwai oleh nilai-nilai etika dan moralitas, serta menghormati karakteristik religius masing-masing daerah. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab menuntut penyelenggaraan otonomi yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia dan keadilan bagi seluruh rakyat di daerah. Sila Persatuan

---

<sup>60</sup> Y. Widnyano. 2008. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, hlm. 155.

Indonesia menjadi fundamen krusial yang menegaskan bahwa otonomi daerah harus dilaksanakan dalam bingkai menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana keragaman daerah justru dipandang sebagai kekuatan untuk memperkokoh persatuan. Lebih lanjut, Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan memberikan dasar bagi pengembangan demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terakhir, Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia menjadi tujuan akhir (*final goal*) dari otonomi daerah, yaitu untuk pemeratakan pembangunan dan kesejahteraan sehingga tidak terpusat hanya di satu wilayah. Menurut A. Ahsin Thohari, otonomi daerah harus dimaknai sebagai perwujudan dari nilai-nilai Pancasila, khususnya sila keadilan sosial, di mana daerah diberi kewenangan untuk mengelola sumber dayanya guna mencapai kesejahteraan warganya.<sup>61</sup>

Secara konstitusional, pijakan utama otonomi daerah tertuang dalam hasil amendemen UUD 1945, khususnya dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Ketiga pasal ini merekonstruksi hubungan pusat-daerah dari yang sebelumnya sangat sentralistik menuju pengakuan terhadap keberagaman dan kekhasan daerah. Pasal 18 UUD 1945 menetapkan prinsip dasar pemerintahan daerah, yang 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 dengan undang-undang. Ayat-ayat selanjutnya menegaskan bahwa

---

<sup>61</sup> A. Ahsin Thohari. 2017. *Otonomi Daerah dan Good Governance dalam Perspektif Filosofis*. Malang: Setara Press, hlm. 89.

pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pasal ini menjadi landasan hukum bagi pembagian urusan yang asimetris dan memperhatikan *local specificities*. Sementara itu, Pasal 18B ayat (1) dan (2) memberikan pengakuan yang lebih tegas terhadap satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa, serta terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Pengaturan dalam Pasal 18B UUD 1945 ini merupakan suatu terobosan konstitusional yang sangat penting karena memberikan jaminan pengakuan terhadap keanekaragaman dan kekhususan yang hidup dalam masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah di Indonesia merupakan perwujudan dari nilai-nilai filosofis Pancasila yang dijabarkan secara konkret dalam kerangka konstitusional Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945. Kerangka ini menciptakan sebuah sistem yang dinamis, di mana otonomi yang luas di tingkat daerah berjalan beriringan dengan komitmen untuk mempertahankan keutuhan nasional, mengakui keragaman, dan menjamin terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Evolusi kebijakan desentralisasi di Indonesia pasca-Reformasi 1998 merefleksikan dinamika pencarian format ideal hubungan pusat-daerah, yang

mengalami pergeseran paradigma signifikan dari otonomi luas menuju pembagian kewenangan yang lebih proporsional. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hadir sebagai antitesis dari sistem sentralistik Orde Baru dengan semangat “*big bang decentralization*” yang sangat radikal. Undang-undang ini menganut prinsip otonomi seluas-luasnya, di mana daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar lima urusan yang dipegang pusat. Semangat ini tercermin dari filosofi daerah menjalankan otonomi kecuali, sebuah pendekatan yang menempatkan daerah sebagai pemegang kewenangan residual. UU No. 22 Tahun 1999 dimaksudkan untuk mentransformasi hubungan pusat dan daerah dari hubungan yang hierarkis-sentralistik menjadi hubungan yang bersifat kemitraan.<sup>62</sup> Semangatnya adalah untuk membangun demokrasi lokal yang kuat dan mengakomodasi keragaman daerah secara maksimal.

Namun, implementasi UU No. 22 Tahun 1999 menuai berbagai persoalan, seperti munculnya euforia daerah yang berlebihan, disharmoni peraturan, dan ketimpangan fiskal. Respons terhadap kondisi ini diwujudkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 yang menandai awal pergeseran paradigma dengan melakukan koreksi terhadap kebebasan yang sangat luas tersebut. Undang-undang ini memperkenalkan penyerahan urusan berdasarkan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada aspek akuntabilitas. Konsep otonomi seluas-luasnya mulai dibatasi melalui mekanisme pembagian urusan konkret yang diklasifikasikan ke dalam urusan absolut pemerintah pusat, urusan konkuren yang

---

<sup>62</sup> Ryaas Rasyid. 2002. *Menelaah Otonomi Daerah dan Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, hlm. 56.

dibagi bersama, dan urusan pilihan daerah. UU No. 32 Tahun 2004 hadir untuk memperbaiki kekurangan UU sebelumnya dengan menata ulang hubungan kewenangan agar lebih jelas, efisien, dan berkeadilan. Pergeseran ini menandai transisi dari era pemberian kewenangan secara umum (*general grant of power*) ke arah pembagian yang lebih terstruktur (*distribution of specific powers*).

Langkah korektif dan recentralisasi sebagian kewenangan semakin mengkristal dengan diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merepresentasikan paradigma baru yang meninggalkan semangat otonomi luas dan secara tegas beralih ke konsep pembagian kewenangan yang proporsional. Prinsip proporsionalitas ini diwujudkan melalui pendekatan yang sangat detail dalam membagi Urusan Pemerintahan konkuren antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Daerah tidak lagi dianggap secara default memiliki semua kewenangan yang tidak dikecualikan, melainkan hanya melaksanakan kewenangan yang secara eksplisit diserahkan melalui peraturan perundang-undangan. UU No. 23 Tahun 2014 bermaksud menyederhanakan dan mempertajam pembagian urusan untuk menghindari tumpang tindih, ego sektoral, dan inefisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat diperkuat secara signifikan untuk mengawasi dan mengoordinasikan penyelenggaraan urusan di tingkat kabupaten/kota.

Menganalisis ketiga undang-undang tersebut, terlihat sebuah lintasan evolutif yang linear dari desentralisasi yang bersifat politis-revolusioner (UU

22/1999) menuju desentralisasi yang lebih administratif-teknis (UU 23/2014). Semangat untuk memberdayakan daerah tetap dipertahankan, namun instrumentasinya berubah dari pemberian kebebasan luas menjadi pembagian kewenangan yang terukur, terstruktur, dan ditujukan untuk menciptakan sinergi dalam kerangka Negara Kesatuan. Sebagaimana dianalisis oleh Hasrul, terdapat tarik-ulur antara nilai demokrasi lokal dan efisiensi pemerintahan nasional dalam ketiga produk hukum ini, di mana UU No. 23 Tahun 2014 jelas lebih menekankan pada aspek efisiensi dan harmonisasi kebijakan.<sup>63</sup>

Hubungan antara hukum pusat dan hukum daerah tidak bersifat sederajat melainkan didasarkan pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan yang jelas. Prinsip ini menegaskan bahwa norma hukum yang dibentuk oleh pemerintah daerah harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi tingkatannya. Bagir Manan menjelaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan bagian dari sistem peraturan perundang-undangan nasional, sehingga harus berada dalam kerangka hukum nasional dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>64</sup> Konsekuensi dari prinsip ini adalah bahwa meskipun daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan sendiri, kewenangan tersebut harus dilaksanakan dalam koridor yang telah ditetapkan oleh peraturan pusat, sehingga tercipta keselarasan dalam sistem hukum nasional.

---

<sup>63</sup> Hasrul. 2016. "Dinamika Regulasi Otonomi Daerah di Indonesia: Sebuah Analisis Perbandingan". *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Volume 4 Nomor 2. Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, hlm. 215.

<sup>64</sup> Bagir Manan. 2009. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 67.

Asas hierarki ini secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menempatkan Peraturan Daerah pada posisi di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Dalam konteks ini, hubungan antara hukum pusat dan hukum daerah bersifat vertikal-subordinatif, di mana produk hukum daerah berfungsi untuk mengoperasionalkan dan menyelaraskan ketentuan-ketentuan dari tingkat pusat dengan kondisi dan kebutuhan spesifik daerah. Hal ini menciptakan suatu sistem dimana otonomi regulasi daerah tidak bersifat absolut, melainkan terikat oleh prinsip supremasi hukum nasional. Dalam sistem hukum Indonesia, terdapat hubungan yang bersifat hierarkis piramidal dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Kompleksitas hubungan ini memunculkan kebutuhan akan harmonisasi norma antara pusat dan daerah. Harmonisasi bukan hanya berarti bahwa peraturan daerah harus tunduk pada peraturan pusat, tetapi juga mensyaratkan bahwa pengaturan di tingkat daerah harus dapat mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang tidak diatur secara detail oleh pemerintah pusat, sepanjang tidak melanggar asas dan norma yang lebih tinggi. Proses harmonisasi ini dilakukan melalui mekanisme pengujian peraturan daerah oleh pemerintah pusat yang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Harmonisasi peraturan pusat dan daerah merupakan syarat mutlak

untuk menciptakan kepastian hukum dan mencegah konflik regulasi yang dapat menghambat pembangunan.

Lebih dari sekadar hubungan formal, interaksi antara hukum pusat dan daerah juga mencerminkan dinamika politik hukum nasional yang terus berkembang. Dalam praktiknya, sering terjadi ketegangan antara kebutuhan untuk menghormati otonomi regulasi daerah di satu sisi, dengan kepentingan untuk mempertahankan kesatuan dan keseragaman hukum nasional di sisi lain. Oleh karena itu, prinsip hierarki dan harmonisasi harus dipahami sebagai instrumen untuk menciptakan keseimbangan yang dinamis antara kedua kepentingan tersebut, sehingga otonomi daerah dapat berjalan efektif tanpa mengorbankan integrasi sistem hukum nasional.

#### **B. Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Sejak Reformasi Hingga Saat Ini**

Lahirnya kebijakan otonomi daerah merupakan salah satu tonggak penting dalam perjalanan reformasi ketatanegaraan Indonesia yang menandai pergeseran paradigma pemerintahan dari sentralistik menuju desentralistik. Kebijakan ini tidak hanya mencerminkan perubahan struktural dalam tata kelola pemerintahan, tetapi juga menjadi simbol dari upaya redistribusi kekuasaan dan sumber daya secara lebih adil antara pusat dan daerah. Dalam konteks politik, desentralisasi menjadi instrumen untuk memperluas ruang demokrasi dan memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik di tingkat lokal. Sementara dalam dimensi ekonomi, kebijakan ini diharapkan mampu

mendorong efisiensi pembangunan melalui pemberdayaan daerah sesuai dengan potensi dan karakteristiknya masing-masing.

Penerapan kebijakan otonomi daerah di Indonesia pasca-1998 tidak dapat dipisahkan dari akumulasi krisis multidimensi yang memuncak pada keruntuhan rezim Orde Baru. Sentralisasi kekuasaan yang menjadi ciri dominan selama lebih dari tiga dekade telah menciptakan ketimpangan pembangunan yang lebar antara pusat dan daerah, serta meminggirkan partisipasi politik lokal. Daerah-daerah yang kaya sumber daya alam, khususnya di luar Jawa, merasa bahwa hasil kekayaan mereka telah dieksploitasi untuk membiayai pembangunan di pusat tanpa memberikan manfaat yang signifikan bagi kesejahteraan masyarakat lokal. Kondisi ini memicu munculnya tuntutan yang kuat untuk melakukan rekonfigurasi hubungan pusat-daerah. Menurut Ryaas Rasyid, kejatuhan Soeharto telah membuka ruang bagi desentralisasi yang radikal, karena sentralisasi dianggap identik dengan rezim otoritarian, sehingga desentralisasi dipandang sebagai solusi demokratis.<sup>65</sup> Desentralisasi kemudian menjadi agenda politik yang tidak terelakkan sebagai respons terhadap akar ketidakpuasan daerah tersebut.

Momentum reformasi kemudian menjadi titik balik bagi lahirnya kebijakan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi ini menandai dimulainya era baru dalam hubungan antara pusat dan daerah, di mana kewenangan yang sebelumnya terpusat mulai didistribusikan ke tingkat daerah dengan prinsip *subsidiarity*, yakni bahwa urusan publik seharusnya ditangani oleh tingkat pemerintahan yang paling

---

<sup>65</sup> Ryaas Rasyid. 2003. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Konsep, Pencapaian, dan Agenda ke Depan*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, hlm. 45.

dekat dengan masyarakat. Penerapan kebijakan ini membuka ruang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri, sekaligus menumbuhkan akuntabilitas lokal. Dengan demikian, desentralisasi bukan hanya sekadar perubahan administratif, melainkan transformasi sistemik menuju pemerintahan yang lebih demokratis, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat di seluruh wilayah Indonesia.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia pasca-Soeharto merupakan bagian dari upaya mengelola transisi politik yang bergejolak dan mencegah kemungkinan balkanisasi.<sup>66</sup> Tekanan sosial dan kerusuhan horizontal yang melanda berbagai daerah turut menjadi katalisator percepatan kebijakan otonomi. Pasca keruntuhan rezim, Indonesia dihadapkan pada maraknya konflik komunal yang disertai tuntutan merdeka atau memisahkan diri, seperti yang terjadi di Aceh, Papua, dan Riau. Situasi ini mengancam integrasi nasional dan menciptakan urgensi untuk segera mengakomodasi aspirasi daerah melalui kerangka hukum yang sah. Otonomi daerah dipandang sebagai strategi politik untuk mencegah disintegrasi dengan memberikan saluran institusional bagi ekspresi identitas dan kepentingan lokal. Dengan memberikan otonomi yang luas, pemerintah pusat berharap dapat meredam gerakan separatisme dengan memenuhi tuntutan keadilan dan pengakuan terhadap hak-hak daerah.

Gelombang reformasi yang digerakkan oleh kekuatan *civil society* dan mahasiswa menciptakan iklim politik yang mendorong agenda demokratisasi, di mana desentralisasi dianggap sebagai salah satu pilar utamanya. Tuntutan untuk

---

<sup>66</sup> Vedi R. Hadiz. 2004. *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*. Jakarta: Demos, hlm. 78.

menciptakan tata pemerintahan yang lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif hanya dapat diwujudkan jika kekuasaan tidak terpusat di Jakarta.

Reformasi 1998 menciptakan momentum historis untuk membongkar warisan otoritarian Orde Baru, dan desentralisasi adalah instrumen kunci untuk mendemokratisasi hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah.<sup>67</sup> Otonomi daerah diyakini dapat mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada masyarakat, sehingga memungkinkan kontrol sosial yang lebih efektif. Dalam konteks ini, lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak hanya sekadar produk hukum, melainkan sebuah konsensus politik untuk merespons tuntutan zaman. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan jawaban struktural atas krisis politik dan sosial yang mengancam keutuhan bangsa, sekaligus menjadi landasan baru bagi pembangunan demokrasi di tingkat lokal.

Perubahan paradigma pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik di Indonesia merepresentasikan suatu transformasi fundamental dalam filosofi negara tentang cara memandang hubungan antara pusat dan daerah. Di bawah rezim Orde Baru, paradigma sentralistik dijalankan secara konsisten melalui pendekatan yang hierarkis-integratif, di mana daerah diposisikan sebagai perpanjangan tangan birokrasi pusat yang harus mengikuti segala kebijakan dan instruksi dari Jakarta. Model ini menciptakan sistem pemerintahan yang seragam

---

<sup>67</sup> A. E. Priyono. 2007. "Desentralisasi sebagai Proses Demokratisasi: Refleksi atas Dinamika Politik Lokal Pasca-Orde Baru". *Jurnal Pemikiran Sosiologi*. Volume 2 Nomor 1. Yogyakarta: Departemen Sosiologi Universitas Gadjah Mada, hlm. 34.

di seluruh Indonesia, mengabaikan keragaman kondisi sosial-budaya dan ekonomi daerah. Paradigma ini menghasilkan struktur kekuasaan yang piramidal, di semua aspek pemerintahan, mulai dari perencanaan pembangunan hingga pengangkatan pejabat daerah ditentukan secara sepihak oleh pemerintah pusat.

Transisi menuju paradigma desentralistik pasca-Reformasi 1998 tidak hanya sekadar perubahan administratif, melainkan suatu pergeseran filosofis dalam memaknai hakikat kekuasaan dan kedaulatan rakyat. Paradigma baru ini didasarkan pada pengakuan bahwa pemerintah pusat bukanlah satu-satunya pemegang kebenaran dalam mengurus publik, melainkan memberikan kepercayaan kepada kapasitas lokal untuk mengelola urusannya sendiri. Hal ini tercermin dari perubahan pendekatan dari *government* menuju *governance*, di mana pemerintah daerah tidak lagi menjadi subordinate belaka, melainkan mitra yang setara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Syarif Hidayat mengemukakan bahwa desentralisasi telah menggeser orientasi pemerintahan dari yang bersifat top-down instruction menjadi bottom-up initiative, di mana daerah memiliki kewenangan untuk menciptakan inovasi kebijakan sesuai dengan potensi dan kebutuhannya.<sup>68</sup>

Implikasi dari perubahan paradigma ini terlihat dalam restrukturisasi hubungan keuangan antara pusat dan daerah melalui sistem Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), yang memberikan keleluasaan fiskal bagi daerah. Selain itu, perubahan tersebut juga mendorong lahirnya mekanisme

---

<sup>68</sup> Syarif Hidayat. 2016. "Transformasi Paradigma Pemerintahan di Indonesia: Dari Sentralisasi ke Desentralisasi". Jurnal Administrasi Publik. Volume 12 Nomor 2. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, hlm. 112.

akuntabilitas vertikal melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung, yang mentransformasi hubungan politis antara pemimpin daerah dengan konstituennya. Dalam konteks ini, desentralisasi tidak hanya dimaknai sebagai transfer kewenangan administratif, melainkan juga sebagai distribusi kekuasaan politik yang substantif. Sebagaimana ditegaskan oleh Bhenyamin Hoessein, Pergeseran paradigma ke desentralistik pada hakikatnya adalah upaya demokratisasi melalui redistribusi kekuasaan dari elit nasional ke tangan rakyat di daerah.<sup>69</sup> Dengan demikian, perubahan paradigma ini telah menciptakan landscape ketatanegaraan yang lebih inklusif dan responsif terhadap keragaman aspirasi lokal, sekaligus memperkuat fondasi demokrasi di tingkat akar rumput.

Implementasi awal otonomi daerah pasca-1999 diwarnai oleh tiga fenomena besar yang saling berkaitan: euforia pemekaran daerah, transfer kewenangan yang masif, dan penataan sistem perimbangan keuangan yang belum matang. Gelombang pembentukan daerah otonom baru mencapai puncaknya dalam periode 1999-2009, yang dalam banyak kasus lebih didorong oleh pertimbangan politik dan euforia desentralisasi ketimbang analisis kelayakan ekonomi dan kapasitas fiskal. Menurut data yang dihimpun oleh Litbang Kompas, dalam kurun waktu 1999-2009, terjadi penambahan 205 daerah otonom baru yang terdiri dari 7 provinsi dan 198 kabupaten/kota. Fenomena ini mencerminkan semangat untuk mendekatkan pemerintahan kepada rakyat, namun seringkali mengabaikan prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Secara paralel, transfer kewenangan dari pusat ke daerah berlangsung secara

---

<sup>69</sup> Bhenyamin Hoessein. 2008. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Konsep, Sejarah, dan Perkembangannya*. Bandung: Refika Aditama, hlm. 89.

besar-besaran melalui pendekatan *residual power* di mana daerah menerima semua kewenangan kecuali yang secara eksplisit ditahan oleh pemerintah pusat.

Evaluasi terhadap implementasi awal ini mendorong lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 yang melakukan koreksi terhadap berbagai eksekusi dari UU No. 22 Tahun 1999. Undang-undang ini memperkenalkan pembagian urusan yang lebih terstruktur melalui klasifikasi urusan absolut, konkuren, dan pilihan, serta memperkuat peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam pengawasan. Menurut Jimly Asshiddiqie, UU No. 32/2004 hadir untuk menertibkan euphoria daerah dengan mempertegas mekanisme pembagian urusan dan memperkuat fungsi pengawasan pemerintah pusat.<sup>70</sup> Namun, evaluasi berlanjut menunjukkan bahwa UU No. 32/2004 masih menyisakan masalah tumpang tindih kewenangan, sehingga melahirkan UU No. 23 Tahun 2014 yang melakukan restrukturisasi lebih radikal. Undang-undang terakhir ini menandai pergeseran dari paradigma otonomi luas menuju pembagian kewenangan yang proporsional berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Eko Prasajo menganalisis bahwa UU No. 23/2014 merupakan bentuk koreksi terhadap desentralisasi yang dianggap terlalu longgar, dengan melakukan recentralisasi sebagian urusan strategis kepada pemerintah pusat.<sup>71</sup>

Dengan menganalisis evolusi ketiga undang-undang ini, terlihat jelas bahwa implementasi otonomi daerah di Indonesia merupakan proses trial and

---

<sup>70</sup> Jimly Asshiddiqie. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 334.

<sup>71</sup> Eko Prasajo. 2015. "Desentralisasi Asimetris: Membaca Kembali UU No. 23 Tahun 2014". *Jurnal Administrasi Publik*. Volume 11 Nomor 2. Jakarta: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, hlm. 203.

error yang terus disempurnakan melalui evaluasi kebijakan berkelanjutan. Dinamika perubahan regulasi dari UU No. 22/1999 ke UU No. 23/2014 merefleksikan pembelajaran institusional dalam mencari titik keseimbangan optimal antara otonomi daerah dan kesatuan nasional.

Struktur pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang diadopsi pada tingkat lokal, yang menempatkan kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai dua institusi yang memiliki hubungan setara namun dengan fungsi yang berbeda. Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif bertanggung jawab untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, sementara DPRD menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Hubungan ini diwujudkan melalui mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD serta hak DPRD untuk mengajukan pertanyaan dan melakukan penyelidikan terhadap kebijakan eksekutif. Namun, dalam praktiknya sering terjadi ketegangan politik antara kedua lembaga ini, terutama dalam proses pembahasan peraturan daerah dan pengawasan kinerja pemerintah daerah.

Pada aspek hubungan kerja antara pemerintah pusat dan daerah, UU No. 23 Tahun 2014 telah menciptakan kerangka yang lebih jelas melalui mekanisme supervisi, koordinasi, dan pengawasan. Supervisi dilaksanakan oleh pemerintah pusat terhadap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, termasuk dalam hal pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan konkuren yang dilaksanakan daerah. Ni'matul Huda menegaskan bahwa supervisi pemerintah pusat terhadap daerah bukan dalam rangka mencampuri urusan

otonomi, melainkan untuk memastikan bahwa kebijakan daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>72</sup> Mekanisme ini dioperasionalkan melalui evaluasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sebelum ditetapkan, serta pembinaan kapasitas aparatur daerah. Sementara itu, koordinasi menjadi instrumen krusial untuk menghindari tumpang tindih kebijakan dan memastikan sinergi program pembangunan antara pusat dan daerah, khususnya dalam perencanaan pembangunan dan pelayanan publik yang bersifat lintas wilayah.

Fungsi pengawasan dalam hubungan pusat-daerah mengalami penguatan signifikan dalam UU No. 23 Tahun 2014, terutama melalui peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang diberikan kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di kabupaten/kota. Kewenangan ini mencakup pemberian pembinaan, teguran, hingga rekomendasi penghentian sementara Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum. Selain pengawasan administratif, pemerintah pusat juga melakukan pengawasan melalui mekanisme pengawasan fungsional oleh kementerian/lembaga teknis sesuai dengan bidang urusannya. Kompleksitas hubungan kerja ini mencerminkan upaya untuk menciptakan keseimbangan antara penghormatan terhadap otonomi daerah di satu sisi dan kebutuhan untuk menjaga kesatuan kebijakan nasional di sisi lain, dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejak reformasi telah membawa perubahan fundamental dalam struktur pemerintahan Indonesia.

---

<sup>72</sup> Ni'matul Huda. 2011. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 156.

Hubungan antara kepala daerah dan DPRD yang bersifat sejajar menggambarkan implementasi prinsip *check and balances* di tingkat lokal, di mana kedua lembaga memiliki peran saling mengawasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meskipun secara normatif hubungan ini diharapkan dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang demokratis dan akuntabel, dalam praktiknya sering muncul ketegangan politik antara eksekutif dan legislatif daerah, terutama dalam penyusunan kebijakan anggaran serta pembentukan peraturan daerah. Dinamika tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya berkaitan dengan distribusi kewenangan administratif, tetapi juga erat kaitannya dengan kemampuan kelembagaan daerah dalam mengelola hubungan politik secara konstruktif.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi tonggak penting yang memperjelas mekanisme koordinasi, supervisi, dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah pusat menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan bukan untuk membatasi otonomi, melainkan untuk memastikan konsistensi kebijakan daerah dengan kepentingan nasional. Gubernur berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah dengan kewenangan melakukan pembinaan, koreksi, hingga rekomendasi terhadap kebijakan kabupaten/kota yang dinilai tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan. Hubungan ini menggambarkan bentuk desentralisasi yang dinamis, di mana keseimbangan antara kemandirian daerah dan kesatuan sistem pemerintahan nasional terus diupayakan agar tidak menimbulkan disparitas kebijakan antarwilayah.

Dinamika penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejak reformasi menunjukkan adanya kemajuan yang signifikan dalam demokratisasi dan efektivitas tata kelola pemerintahan, meskipun masih diwarnai oleh berbagai tantangan kelembagaan dan koordinasi lintas level pemerintahan. Reformasi desentralisasi tidak hanya mengubah struktur pemerintahan, tetapi juga membentuk kultur politik baru yang lebih partisipatif di tingkat lokal. Namun, keberhasilan otonomi daerah di masa depan tetap bergantung pada konsistensi pengawasan, peningkatan kapasitas aparatur, serta sinergi antara pusat dan daerah untuk memastikan bahwa semangat desentralisasi benar-benar bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penguatan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **C. Dampak Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Terhadap Pembangunan Dan Kesejahteraan Di Sumatra Utara**

Karakteristik wilayah Indonesia yang sangat beragam, mulai dari wilayah kepulauan, pegunungan, hingga dataran rendah, menciptakan variasi potensi ekonomi daerah yang signifikan. Setiap daerah memiliki keunggulan komparatif yang berbeda-beda, dimana daerah tertentu memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah sementara daerah lainnya mengandalkan potensi kelautan, pertanian, atau industri. Menurut Mari Pangestu, keberagaman karakteristik geografis dan potensi ekonomi daerah merupakan kekuatan sekaligus tantangan dalam pembangunan, yang membutuhkan pendekatan spesifik sesuai dengan

kondisi lokal masing-masing wilayah.<sup>73</sup> Namun, pengelolaan potensi ekonomi ini seringkali belum optimal akibat keterbatasan kapasitas teknologi, infrastruktur, dan sumber daya manusia di berbagai daerah. Daerah dengan basis sumber daya alam yang kaya justru sering mengalami *paradox of plenty* dimana kekayaan sumber daya tidak berkorelasi positif dengan kesejahteraan masyarakat lokal.

Dalam mengukur keberhasilan pembangunan, indikator pembangunan manusia, kemiskinan, dan pemerataan wilayah menjadi parameter yang krusial. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang mencakup kesehatan, pendidikan, dan daya beli masyarakat menjadi tolok ukur fundamental untuk menilai kualitas hidup penduduk suatu daerah. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2022 mencatat bahwa terjadi kesenjangan IPM yang cukup signifikan antara daerah, dimana provinsi di Indonesia bagian timur umumnya memiliki IPM lebih rendah dibandingkan dengan provinsi di Indonesia bagian barat.

Kemiskinan multidimensi tidak hanya dilihat dari aspek pendapatan, tetapi juga akses terhadap pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, air bersih, dan sanitasi. Sementara itu, pemerataan pembangunan antarwilayah dapat diukur melalui distribusi infrastruktur, aksesibilitas pelayanan publik, dan kesempatan ekonomi yang merata. Arip Rahman menjelaskan bahwa ketimpangan pembangunan antarwilayah tidak hanya bersifat ekonomi, tetapi juga menyangkut

---

<sup>73</sup> Mari Pangestu. 2018. *Ekonomi Regional: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Penerbit Erlangga, hlm. 156.

aspek spasial dimana daerah tertinggal cenderung terisolasi secara geografis dan terbatas aksesnya terhadap pusat-pusat pertumbuhan ekonomi.<sup>74</sup>

Kompleksitas hubungan antara karakteristik wilayah, potensi ekonomi, dan indikator pembangunan manusia menuntut pendekatan kebijakan yang holistik dan terintegrasi. Pembangunan yang inklusif memerlukan strategi yang mampu mentransformasi potensi ekonomi daerah menjadi peningkatan kualitas hidup masyarakat secara nyata, sekaligus mengurangi kesenjangan antardaerah. Hal ini hanya dapat dicapai melalui sinergi antara pemerintah pusat dan daerah dalam merumuskan kebijakan yang sensitif terhadap karakteristik lokal namun tetap berada dalam kerangka pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Implementasi struktur pemerintahan daerah dan pembagian kewenangan di Provinsi Sumatera Utara mengacu pada kerangka UU No. 23 Tahun 2014 yang menetapkan pembagian urusan pemerintahan secara proporsional berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Sebagai daerah otonom, Sumatera Utara memiliki kewenangan menjalankan urusan pemerintahan konkuren yang meliputi 16 bidang dasar, sementara kabupaten/kota dalam wilayahnya menjalankan urusan yang lebih terbatas namun lebih langsung bersentuhan dengan masyarakat. Menurut Marihot P. H., pembagian kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota bersifat komplementer, dimana provinsi mengurus *matters of regional scale* sementara kabupaten/kota menangani *local*

---

<sup>74</sup> Arip Rahman. 2021. "Ketimpangan Spasial dan Pembangunan Wilayah di Indonesia". Jurnal Perencanaan Pembangunan. Volume 7 Nomor 2. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, hlm. 67.

*scale services*.<sup>75</sup> Struktur ini menempatkan Gubernur Sumatera Utara dalam posisi ganda, yakni sebagai kepala pemerintah daerah provinsi sekaligus wakil pemerintah pusat yang bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap 33 kabupaten/kota di wilayahnya.

Provinsi Sumatera Utara memiliki karakteristik geografis yang kompleks dengan wilayah pesisir, dataran tinggi, dan kepulauan menuntut pendekatan pembagian kewenangan yang asimetris. Kabupaten/kota seperti Medan yang memiliki karakteristik metropolitan memperoleh kewenangan tambahan dalam pengelolaan transportasi perkotaan dan penataan ruang, sementara kabupaten kepulauan seperti Nias memerlukan penanganan khusus dalam konektivitas antar pulau. Penelitian R. Sianturi dan T. Gulton menunjukkan bahwa implementasi otonomi di Sumatera Utara menghadapi tantangan kompleks akibat keragaman kapasitas fiskal dan administratif antar daerah, dimana kabupaten/kota dengan basis perkebunan memiliki kemampuan fiskal lebih baik dibandingkan daerah kepulauan.<sup>76</sup> Fenomena ini mengakibatkan variasi kualitas pelayanan publik yang signifikan antar wilayah, meskipun berada dalam satu provinsi yang sama.

Kewenangan strategis Provinsi Sumatera Utara terutama terlihat dalam pengelolaan kawasan andalan seperti Kawasan Strategis Nasional Danau Toba dan pengembangan kawasan ekonomi khusus. Dalam hal ini, provinsi berperan sebagai koordinator yang memastikan harmonisasi kebijakan antar

---

<sup>75</sup> MARIHOT P. H. 2018. *Manajemen Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 134.

<sup>76</sup> R. Sianturi dan T. Gulton. 2020. "Dinamika Otonomi Daerah di Sumatera Utara: Studi Kapasitas Fiskal dan Administratif". *Jurnal Governansi*. Volume 6 Nomor 1. Medan: Universitas Sumatera Utara, hlm. 89.

kabupaten/kota, sekaligus menjembatani kepentingan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Koordinasi vertikal dalam pelaksanaan urusan concurrent di Sumatera Utara masih menghadapi kendala tarik-menarik kepentingan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Permasalahan ini terutama muncul dalam pengelolaan sumber daya alam lintas wilayah dan pembangunan infrastruktur regional, dimana ego sektoral seringkali mengalahkan prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Provinsi Sumatera Utara, dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi, telah mengembangkan berbagai program strategis yang memanfaatkan keleluasaan kewenangan guna mendorong percepatan pembangunan daerah. Salah satu program unggulan adalah pengembangan Kawasan Strategis Nasional Danau Toba yang memadukan pendekatan konservasi lingkungan dengan penguatan ekonomi kreatif masyarakat lokal. Program ini mengimplementasikan prinsip otonomi nyata melalui skema kolaborasi antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota di sekitar kawasan danau. Menurut R. Sianturi, pengelolaan Danau Toba sebagai destinasi pariwisata dunia memerlukan integrasi kebijakan lintas daerah yang difasilitasi oleh pemerintah provinsi dalam rangka optimalisasi potensi ekonomi lokal.<sup>77</sup> Melalui program ini, pemerintah provinsi mengambil peran koordinatif dalam penataan ruang, standardisasi pelayanan, dan promosi pariwisata, sementara pemerintah kabupaten mengurus aspek operasional di tingkat komunitas.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

Pada bidang infrastruktur konektivitas, pemerintah provinsi menjalankan program strategis pembangunan Jalan Tol Medan-Binjai-Tebing Tinggi-Pematang Siantar dan pengembangan Pelabuhan Kuala Tanjung sebagai hub logistik regional. Program ini merepresentasikan implementasi pembagian kewenangan konkuren dimana pemerintah provinsi berwenang mengurus infrastruktur yang bersifat lintas kabupaten/kota. Pembangunan infrastruktur strategis di Sumatera Utara memerlukan sinergi multipihak dimana pemerintah provinsi berfungsi sebagai integrator yang mempertemukan kepentingan pemerintah pusat, kabupaten/kota, dan swasta. Keberhasilan program ini sangat bergantung pada kemampuan pemerintah provinsi dalam menyelaraskan perencanaan teknis dengan skema pembiayaan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan.

Program pengembangan kawasan ekonomi khusus (KEK) Sei Mangkei dan kawasan industri Medan menunjukkan bagaimana desentralisasi memungkinkan pemerintah daerah merancang kebijakan investasi yang sesuai dengan potensi lokal pada sektor ekonomi kerakyatan. Program ini dilengkapi dengan kebijakan pendampingan UMKM melalui klasterisasi komoditas unggulan seperti karet, kelapa sawit, dan kopi. Pendekatan klaster industri di Sumatera Utara telah berhasil menciptakan ekosistem ekonomi yang memadukan kekuatan korporasi dengan usaha kecil menengah dalam satu rantai nilai terintegrasi. Keunikan program ini terletak pada kemampuan pemerintah provinsi dalam memanfaatkan kewenangan perizinan terpadu untuk menciptakan iklim investasi yang kompetitif, sekaligus menjaga keberpihakan pada pemberdayaan ekonomi lokal.

Implementasi desentralisasi di Provinsi Sumatera Utara telah mentransformasi struktur ekonomi regional dengan ditandai oleh pergeseran signifikan dari dominasi sektor primer menuju penguatan sektor tersier. Data statistik menunjukkan bahwa Transformasi struktural ekonomi Sumatera Utara pasca otonomi daerah ditandai oleh menguatnya sektor perdagangan, pariwisata, dan logistik sebagai konsekuensi dari pengembangan kawasan ekonomi khusus dan kawasan strategis nasional. Fenomena ini tidak terlepas dari kewenangan daerah dalam merumuskan kebijakan investasi dan pengembangan klaster industri yang sesuai dengan potensi lokal, meskipun dalam praktiknya masih dijumpai ketimpangan produktivitas antar subsektor.

Desentralisasi dalam konteks pembangunan infrastruktur telah memungkinkan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas lokal, meskipun kapasitas fiskal yang beragam antardaerah menciptakan disparitas kualitas infrastruktur. APBD Provinsi Sumatera Utara yang mencapai Rp 12,4 triliun pada tahun 2023 diarahkan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur konektivitas seperti jalan tol, pelabuhan, dan bandara. Namun, ketergantungan pada Dana Transfer Daerah yang mencapai mengindikasikan kapasitas fiskal daerah yang masih terbatas. Efektivitas penyerapan dana transfer daerah dalam pembangunan infrastruktur di Sumatera Utara sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dan koordinasi antar dinas teknis. Kompleksitas ini terlihat dalam proyek strategis seperti pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei yang membutuhkan sinergi anggaran antara APBD, APBN, dan investasi swasta.

Peran DAK fisik dan DAU menjadi kritikal dalam mendukung pembangunan infrastruktur dasar di daerah-daerah tertinggal seperti Kabupaten Nias Selatan dan Pakpak Bharat. Optimalisasi dana transfer melalui mekanisme pembiayaan hibah dan tugas pembantuan telah mempercepat pembangunan infrastruktur perdesaan di Sumatera Utara, meskipun masih menghadapi kendala dalam perencanaan partisipatif dan pengawasan teknis. Di sisi lain, PAD yang berkontribusi minim terhadap total APBD membatasi ruang fiskal pemerintah daerah dalam membiayai program-program inovatif di luar skema dana transfer. Kondisi ini mengakibatkan pembangunan infrastruktur seringkali terkonsentrasi di wilayah-wilayah dengan basis ekonomi kuat, sementara daerah perbatasan dan kepulauan masih mengalami ketertinggalan akses infrastruktur dasar.

Implementasi desentralisasi di Provinsi Sumatera Utara telah menghasilkan dinamika yang kompleks dalam penyelenggaraan pelayanan publik dasar, khususnya pada sektor pendidikan dan kesehatan. Dalam bidang pendidikan, kewenangan pengelolaan sekolah menengah oleh pemerintah provinsi dan sekolah dasar oleh kabupaten/kota menciptakan variasi kualitas yang signifikan antardaerah.

Desentralisasi pada sektor kesehatan memungkinkan pemerintah daerah mengembangkan program inovatif seperti program *Universal Health Coverage* (UHC) yang menjadi pelengkap JKN, namun kapasitas fiskal yang terbatas membatasi cakupannya. Data Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara menunjukkan bahwa Rasio dokter terhadap penduduk masih 1:2.500, jauh di bawah standar WHO 1:1.000, dengan distribusi yang tidak merata dimana 65%

tenaga kesehatan terkonsentrasi di Medan dan Deli Serdang.<sup>78</sup> Kondisi ini diperparah oleh keterbatasan infrastruktur kesehatan dasar di kabupaten terpencil seperti Pakpak Bharat dan Nias Selatan, dimana akses terhadap puskesmas pembantu masih menjadi kendala utama. Efektivitas desentralisasi kesehatan di Sumatera Utara sangat dipengaruhi oleh kapasitas teknis pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola anggaran kesehatan.

Indikator kesejahteraan masyarakat di Provinsi Sumatera Utara memperlihatkan perkembangan yang tidak merata antarwilayah. Beberapa daerah yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi menunjukkan capaian pembangunan manusia yang relatif tinggi, sementara wilayah lain masih tertinggal dalam berbagai aspek kesejahteraan. Penelitian yang dilakukan oleh Simbolon menegaskan bahwa ketimpangan tersebut tidak hanya bersifat ekonomi, tetapi juga mencakup dimensi sosial dan kelembagaan, seperti keterbatasan akses terhadap infrastruktur dasar, layanan kesehatan, dan pendidikan yang berkualitas.

Ketimpangan ini juga erat kaitannya dengan perbedaan kapasitas fiskal antar daerah. Daerah dengan kemampuan keuangan yang kuat umumnya lebih mampu menyediakan layanan publik yang memadai dan mendukung pembangunan sosial ekonomi secara berkelanjutan. Sebaliknya, wilayah dengan pendapatan asli daerah yang rendah menghadapi tantangan serius dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakatnya.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun desentralisasi telah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mengelola urusan rumah

---

<sup>78</sup> Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara. 2023. *Laporan Kinerja Tahun 2022*. Medan: Dinkes Sumut, hlm. 45.

tangganya secara mandiri, efektivitasnya tetap sangat bergantung pada kemampuan kelembagaan dan sumber daya yang dimiliki masing-masing daerah. Dengan demikian, penguatan kapasitas fiskal dan kelembagaan menjadi faktor kunci untuk memastikan desentralisasi benar-benar berkontribusi terhadap pemerataan kesejahteraan di seluruh wilayah Sumatera Utara.

Evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Sumatera Utara memperlihatkan capaian yang beragam antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Di satu sisi, pembangunan infrastruktur strategis berhasil menciptakan konektivitas regional yang lebih baik dan menarik perhatian investor, khususnya di kawasan industri dan ekonomi khusus. Namun, di sisi lain, keberhasilan pembangunan fisik tersebut belum sepenuhnya berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata. Penelitian Mutara menegaskan bahwa kemajuan infrastruktur belum diikuti dengan peningkatan kemampuan keuangan daerah serta penguatan kelembagaan pemerintahan di tingkat lokal.<sup>79</sup> Hal ini terlihat dari masih adanya kesenjangan dalam kapasitas pemerintah daerah untuk mengelola pelayanan publik secara efektif, terutama antara daerah dengan basis sumber daya alam yang kuat dan daerah dengan kondisi geografis yang lebih menantang seperti wilayah kepulauan.

Tantangan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara juga muncul dari kelemahan struktural yang melekat pada tata kelola pemerintahan daerah. Ketergantungan yang tinggi terhadap dukungan keuangan dari pemerintah pusat menunjukkan bahwa banyak daerah belum mampu

---

<sup>79</sup> Mutara. 2023. *Evaluasi Dampak Otonomi Daerah terhadap Pembangunan Infrastruktur di Sumatera Utara*. Medan: Forum Kajian Pembangunan Daerah, hlm. 67.

menggali potensi ekonomi lokalnya secara optimal. Di samping itu, kapasitas birokrasi yang belum sepenuhnya profesional serta lemahnya koordinasi antarinstansi menjadi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan otonomi. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah masih sangat terbatas oleh rendahnya kemampuan perencanaan pembangunan serta minimnya sinergi dalam pelaksanaan program prioritas daerah. Fenomena politisasi birokrasi semakin memperburuk situasi ini, ketika penempatan pejabat tidak selalu mempertimbangkan kompetensi teknis dan profesionalisme, melainkan lebih didorong oleh kepentingan politik jangka pendek.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, sejumlah langkah strategis dapat diambil guna memperkuat pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara. Optimalisasi pendapatan asli daerah perlu menjadi prioritas melalui inovasi kebijakan pajak dan pengelolaan sumber daya lokal yang lebih produktif. Penerapan prinsip meritokrasi dalam sistem kepegawaian juga penting untuk membangun birokrasi yang profesional, berintegritas, dan berorientasi pada pelayanan publik. Selain itu, penerapan model otonomi yang lebih fleksibel dapat menjadi solusi, dengan memberikan ruang bagi penyesuaian kebijakan berdasarkan karakteristik dan kapasitas daerah masing-masing.

Pelaksanaan langkah-langkah tersebut membutuhkan komitmen politik yang kuat dari seluruh pemangku kepentingan, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Kolaborasi lintas sektor dan keterlibatan masyarakat menjadi kunci untuk memastikan bahwa otonomi daerah tidak berhenti pada aspek administratif semata, melainkan benar-benar berfungsi sebagai instrumen

pemerataan pembangunan. Dengan sinergi yang berkelanjutan dan pengawasan yang transparan, otonomi daerah di Sumatera Utara diharapkan mampu bertransformasi menjadi sistem yang mendorong efisiensi, keadilan, serta peningkatan kualitas hidup masyarakat di seluruh wilayah provinsi ini.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pemaparan yang dijelaskan sebelumnya, maka penulis membuat kesimpulan sebagai berikut :

1. Desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem hukum Indonesia merupakan pengakuan konstitusional terhadap keragaman daerah yang diatur dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, dengan implementasi melalui tiga model utama: desentralisasi (penyerahan kewenangan kepada daerah otonom), dekonsentrasi (pelimpahan wewenang kepada perangkat pusat di daerah), dan tugas pembantuan. Prinsip otonomi seluas-luasnya yang dianut dalam UU No. 22/1999 telah berevolusi menuju pembagian kewenangan yang proporsional dalam UU No. 23/2014, dengan penekanan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.
2. Implementasi kebijakan desentralisasi pasca-reformasi menunjukkan perkembangan dinamis dari euforia otonomi luas (UU No. 22/1999) menuju koreksi melalui recentralisasi parsial (UU No. 32/2004 dan UU No. 23/2014). Tantangan utama terletak pada ketimpangan kapasitas fiskal, fragmentasi kebijakan akibat pemekaran daerah, dan lemahnya koordinasi vertikal-horizantal, sementara keberhasilan tercermin dalam peningkatan partisipasi politik lokal dan inisiatif pembangunan berbasis potensi daerah.
3. Kebijakan desentralisasi di Sumatera Utara berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pengembangan kawasan strategis (KEK Sei Mangkei, Danau Toba) dan infrastruktur konektivitas, namun gagal menjamin

pemerataan kesejahteraan. Disparitas antarwilayah masih signifikan, dengan IPM Kota Medan (82.15) jauh melampaui Nias Selatan (64.23), serta ketergantungan fiskal pada transfer pusat (68.3% APBD) yang membatasi efektivitas otonomi daerah.

## **B. Saran**

Saran yang penulis buat berdasarkan kesimpulan yang sebelumnya dijelaskan, sebagai berikut :

1. Pemerintah perlu menyusun panduan teknis implementasi UU No. 23/2014 yang memuat skema pembagian kewenangan asimetris, dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal dan karakteristik spesifik masing-masing daerah, khususnya untuk wilayah tertinggal dan kepulauan.
2. Diperlukan pembenahan sistem perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja di seluruh kabupaten/kota, didukung peningkatan kapasitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dan penguatan sistem pengawasan integratif yang melibatkan pemerintah pusat, DPRD, dan masyarakat.
3. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara perlu mengembangkan kebijakan afirmatif berbasis data real-time untuk daerah tertinggal, termasuk skema insentif fiskal kinerja (*performance-based grants*) dan integrasi program pembangunan antar-dinas dengan target pengurangan disparitas IPM minimal 5% dalam 5 tahun.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- A. Ahsin Thohari. 2017. *Otonomi Daerah dan Good Governance dalam Perspektif Filosofis*. Malang: Setara Press.
- Ateng Syafrudin. 2009. *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- B. N. Marbun. *Otonomi Daerah 1945-2003*, Jakarta: LP3ES.
- Bachtiar, Bachriadi dan Erwin. 2010. *Otonomi Khusus: Konsep, Makna, dan Implementasi*. Bandung: Akatiga.
- Bagir Manan. 2009. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Bagir Manan. 2021. *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta: Ind Hill Co.
- Bambang Djatmiko. 2017. *Hukum Keuangan Negara dan Daerah*. Edisi Kedua. Jakarta: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_. 2021. *Otonomi Daerah dan Pembangunan Hukum di Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Bambang Sunggono. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Batubara, Junjungan. 2015. *Konflik dan Integrasi Sosial dalam Masyarakat Multikultural: Kasus Sumatera Utara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Benny Rumagesan. 2022. *Otonomi Khusus Papua: Tinjauan Hukum dan Implementasi*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Bhenyamin Hoessein. 2008. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Konsep, Sejarah, dan Perkembangannya*. Bandung: Refika Aditama.
- C.S.T. Kansil. 2005. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara. 2023. *Laporan Kinerja Tahun 2022*. Medan: Dinkes Sumut.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Faisar Ananda Arfa dan Watni Marpaung. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Islam*. Jakarta: Prenadamedia.
- Hairul Salim. 2018. *Hukum Pemerintahan Daerah: Prinsip-Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika.
- Heri Hermawanto. 2010. *Menyiapkan Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Trans Info Media.

- Ida Hanifah (dkk). 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- \_\_\_\_\_. 2020. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan Kedua. Malang: Bayumedia Publishing.
- Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim. 2018. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Cetakan Kedua. Jakarta: Kencana.
- Jujun S. Suriasumantri. 1999. *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*. Cetakan Keduabelas. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2017. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kemendagri.
- Mari Pangestu. 2018. *Ekonomi Regional: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Marihot P. H. 2018. *Manajemen Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mariun. 2004. *Hubungan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Mohamad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 2018. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mustopadidjaja AR. 2002. *Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Mutara. 2023. *Evaluasi Dampak Otonomi Daerah terhadap Pembangunan Infrastruktur di Sumatera Utara*. Medan: Forum Kajian Pembangunan Daerah.
- Ni'matul Huda. 2011. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ni'matul Huda. 2011. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rianto Adi. 2005. *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*. Edisi Kedua. Jakarta: Granit.
- Ryaas Rasyid. 2002. *Menelaah Otonomi Daerah dan Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.
- Ryaas Rasyid. 2003. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Konsep, Pencapaian, dan Agenda ke Depan*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

- Sadu Wasistiono. 2002. *Kapasitas Pemerintahan Daerah dalam Otonomi*. Bandung: Fokusmedia.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sinaga, Mangasa. 2018. *Ketimpangan Pembangunan Wilayah di Sumatera Utara Pasca Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2013. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan Kelimabelas. Jakarta: RadaGrafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: UI-Press.
- SRobert Sibarani. 2012. *Budaya Batak Toba dalam Perspektif Pembangunan Karakter Bangsa*. Medan: USU Press.
- Suketi dan Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Syarif Hidayat. 2014. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Dinamika dan Dilema*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Vedi R. Hadiz. 2004. *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*. Jakarta: Demos.
- Wanggai, Velix. 2015. *Hubungan Pusat-Daerah Pasca UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Y. Widnyano. 2008. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Zainuddin Ali. 2011. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

#### **Laporan Penelitian/Jurnal:**

- A. E. Priyono. 2007. "Desentralisasi sebagai Proses Demokratisasi: Refleksi atas Dinamika Politik Lokal Pasca-Orde Baru". *Jurnal Pemikiran Sosiologi*. Volume 2 Nomor 1. Yogyakarta: Departemen Sosiologi Universitas Gadjah Mada.
- Arifin, Ridwan. 2019. "Kapasitas Fiskal Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah". *Jurnal Bina Praja*, Volume 11 nomor 1. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri.
- Arip Rahman. 2021. "Ketimpangan Spasial dan Pembangunan Wilayah di Indonesia". *Jurnal Perencanaan Pembangunan*. Volume 7 Nomor 2. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- Eko Prasajo. 2015. "Desentralisasi Asimetris: Membaca Kembali UU No. 23 Tahun 2014". *Jurnal Administrasi Publik*. Volume 11 Nomor 2. Jakarta: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia.

- Hasrul. 2016. "Dinamika Regulasi Otonomi Daerah di Indonesia: Sebuah Analisis Perbandingan". *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Volume 4 Nomor 2. Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Pratikno. 2009. "Dinamika Otonomi Daerah dan Desentralisasi di Indonesia". *Jurnal Administrasi Publik*, volume 9 nomor 1.
- R. Sianturi dan T. Gulton. 2020. "Dinamika Otonomi Daerah di Sumatera Utara: Studi Kapasitas Fiskal dan Administratif". *Jurnal Governansi*. Volume 6 Nomor 1. Medan: Universitas Sumatera Utara
- Sadu Wasistiono. 2013. "Kapasitas Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia". *Jurnal Borneo Administrator*. Volume 9 Nomor 1. Bandung: Lembaga Administrasi Negara.
- Suwandi. 2020. "Dinamika Perkembangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Volume 17 nomor 2. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Syarif Hidayat. 2016. "Transformasi Paradigma Pemerintahan di Indonesia: Dari Sentralisasi ke Desentralisasi". *Jurnal Administrasi Publik*. Volume 12 Nomor 2. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Tambunan, Tulus. 2020. "Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan di Sumatera Utara". *Jurnal Ekonomi Regional Unimed*, volume 15 nomor 1. Medan : Universitas Negeri Medan.
- Tengku Erwinsyahbana. 2017. "Pertanggungjawaban Yuridis Direksi terhadap Risiko Kerugian Keuangan Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum De Lega Lata*. Volume 2 Nomor 1 Januari-Juni, Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

#### **Peraturan Perundang-undangan/Yurisprudensi:**

- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.