

REPUBLIC INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202259649, 31 Agustus 2022

Pencipta

Nama : **Dr. Yusdiyanto, SH.M.H.**
Alamat : Jl Way Pesay I No. 07 Lk III, RT 17 Waydadi Sukarame Bandar Lampung. Kode Pos 35131, Bandar Lampung, LAMPUNG, 35131
Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : **Fakultas Hukum Universitas Lampung**
Alamat : Fakultas Hukum Universitas Lampung Jl. Soemantri Brojonegoro No. 1 Gedong Meneng Rajabasa Bandar Lampung, Lampung 35145, Bandar Lampung, LAMPUNG, 35145
Kewarganegaraan : Indonesia

Jenis Ciptaan : **Jurnal**
Judul Ciptaan : **Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 1 Agustus 2015, di Bandung

Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut pertama kali dilakukan Pengumuman.

Nomor pencatatan : 000375383

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
Direktur Jenderal Kekayaan Intelektual
u.b.
Direktur Hak Cipta dan Desain Industri

Anggoro Dasananto
NIP.196412081991031002

Disclaimer:

Dalam hal pemohon memberikan keterangan tidak sesuai dengan surat pernyataan, Menteri berwenang untuk mencabut surat pencatatan permohonan.

Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Yusdianto*

Abstrak

Hubungan antara kewenangan pusat dan daerah di Indonesia mengalami pasang surut sesuai rezim penyelenggaraan negara. Sejak reformasi, terdapat beberapa perubahan format otonomi daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai landasan konstitusi dan dasar instrumen pemerintahan daerah dalam pelaksanaannya selalu tidak konsisten mengenai dekonsentrasi, desentralisasi, dan *medebewind*. Melalui penelaahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diketahui beberapa pokok diantaranya: *pertama*, perumus dan pelaksana undang-undang berusaha menyeimbangkan kontekstualitas dan eksistensi pemerintah daerah agar lebih *prudent* atau sebaliknya kembali pada skema *shadow* sentralisasi. Hal ini didukung oleh Pasal 9 yang menyebutkan urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 (tiga) yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Bentuk negara kesatuan (*unitary state*) diartikan sebagai penyeragaman daripada perbedaan; *kedua*, pengutamaan konsep otonomi daerah melalui sistem rumah tangga materiil daripada sistem formal dan nyata (riil), sehingga melalui dekonsentrasi suatu sistem pemerintah memiliki kewenangan luas dalam melaksanakan isu strategis di daerah; *ketiga*, pemerintah pusat dan provinsi diberikan kewenangan besar untuk mengawasi kota atau kabupaten. Provinsi yang sebelumnya memiliki daya tawar lemah dan terbatas, diperkuat dengan penambahan fungsi dan kewenangan kepada gubernur; *keempat*, efisiensi dan efektifitas lebih diutamakan dengan menggerus otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah terabaikan.

Kata Kunci: pemerintahan daerah, desentralisasi, otonomi, hubungan pusat-daerah, kewenangan pusat-daerah.

The Relation of Central and Local Authority According to The Law Number 23 of 2014 Concerning Local Government

Abstract

The relationship of central and local authorities in Indonesia have ups and downs in accordance regime implementation of the State. Since the reform, has many times changed the format of regional autonomy. Article 18 of the Constitution as the basis and instrument of local government in the implementation is not always consistent between deconcentration,

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325]

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung, Jalan Sumantri Brojonegoro No. 1, Bandar Lampung, yusdianto@gmail.com, S.H., M.H. (Universitas Lampung)

decentralization, and medebewind. The results of studying the Law Number 23 of 2014, can be seen as: Firstly, the drafting and implementation of legislation attempted to balance the contextuality and the existence of local government to be more prudent, or otherwise returned in the shadow centralization scheme. According to Article 9, government affairs divided into three (3) government affairs which are, absolute, concurrent, and the public. An unitary state (unitary state) defined as harmonization instead of difference. Secondly, using the concept of local autonomy through a material household system rather than formal and real system. Thus, through deconcentration the government has a broad authority to implement the strategic issues in the regions. Third, the central and provincial governments were given substantial authority to oversee the district or municipality. Provinces that previously weak and limited is reinforced by the addition of functions and powers to the governor. Fourth, efficiency and effectiveness are preferred to grind the regional autonomy which is broad, real, and responsible. The principles of democracy, community participation, equity and justice, as well as considering the potential and diversity Regions neglected.

Keywords: regional government, decentralization, autonomy, central-local relationship, central-local authority.

A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.¹ Konsekuensi logis dari didirikannya suatu negara adalah terbentuknya pemerintah negara yang berlaku sebagai pemerintah pusat. Kemudian, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedaulatan hanya berada di pemerintah pusat (*absolutisme*). Keseluruhan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Perbedaannya, terletak pada pemanfaatan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah yang diharapkan mampu mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah selalu mengalami pasang surut, ditandai dengan berbagai prolematika otonomi dan hubungan kerja kelembagaan antara pusat dengan daerah yang kurang harmonis. Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014) ternyata belum mampu menyelesaikan problematika tersebut, namun justru menambah rumit hubungan kewenangan pusat dengan daerah. Hal ini tidak sesuai dengan harapan dari tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan yaitu untuk menciptakan ketertiban dan legitimasi yang mempertimbangkan kompetensi.²

Apabila mencermati substansi UU Pemda 2014, hal yang paling mendasar adalah hilangnya prinsip otonomi yang menyebabkan daerah otonom kehilangan

¹ Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945.

² Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm. 37.

dasar pandangan hukum. Namun demikian, dari UU Pemda 2014 terdapat hal yang sangat kontras dengan adanya pengaturan mengenai urusan konkuren sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah melalui penentuan secara rinci atau rigid. Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 9 ayat (1) yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Dasar dari lahirnya UU Pemda 2014 adalah mengoreksi permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (pemda) selama sepuluh tahun terakhir sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU Pemda 2004). Adapun materi muatan revisi mencakup 22 isu strategis,³ sebagai berikut:

1. Masalah pembentukan dan penataan daerah otonom;
2. Masalah pembagian urusan pemerintahan;
3. Masalah daerah berciri kepulauan;
4. Masalah pemilihan kepala daerah;
5. Masalah peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat;
6. Masalah musyawarah pimpinan daerah;
7. Masalah perangkat daerah;
8. Masalah kecamatan;
9. Masalah aparatur daerah;
10. Masalah peraturan daerah (perda);
11. Masalah pembangunan daerah;
12. Masalah keuangan daerah;
13. Masalah pelayanan publik;
14. Masalah partisipasi masyarakat;
15. Masalah kawasan perkotaan;
16. Masalah kawasan khusus;
17. Masalah kerjasama antar daerah;
18. Masalah desa;
19. Masalah pembinaan dan pengawasan;
20. Masalah tindakan hukum terhadap aparatur pemerintah daerah;
21. Masalah inovasi daerah; dan
22. Masalah dewan pertimbangan otonomi daerah.

Berbagai permasalahan tersebut menandakan bahwa pemerintah menyadari terdapat banyak kekurangan dalam UU Pemda 2004 yang sering kali multi tafsir antar pemangku kepentingan, yang pada akhirnya menjadi salah satu sumber konflik dalam struktural pemerintahan. Misalnya terkait dengan pembagian urusan,

³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri Tahun 2011, hlm. 54.

ketidakjelasan antara susunan pemerintahan yang masih merupakan masalah yang secara serius dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi, terutama urusan pemerintahan yang berbasis ekologis.

Otonomi luas yang diwujudkan dalam bentuk 31 urusan menimbulkan keterbatasan pembiayaan urusan yang menyebabkan banyak daerah mengalami kesulitan. Keadaan tersebut semakin rumit dengan adanya tendensi daerah membuat struktur organisasi yang 'gemuk' akibat tekanan birokrasi melalui tambahan jabatan yang memicu meningkatnya kebutuhan pegawai yang menyebabkan meningkatnya biaya aparatur atau *overhead cost*. Sementara, pengalaman menunjukkan hampir di semua daerah persentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif kecil.⁴

Di samping itu, dinamika desentralisasi selama satu dekade terakhir menunjukkan adanya kebutuhan pengaturan tentang pelayanan publik dan partisipasi masyarakat. Tidak adanya pengaturan tersebut membuat daerah kurang peduli untuk melakukan peningkatan pelayanan publik. Padahal, pertimbangan pelaksanaan desentralisasi adalah agar daerah dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, sesuai dengan kebutuhan warganya dan dapat dijangkau dengan mudah. Partisipasi masyarakat menjadi salah satu kunci sukses dari penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah.

Salah satu tujuan desentralisasi adalah agar masyarakat dan pemangku kepentingan dapat lebih mudah berpartisipasi dalam proses kebijakan di daerah. Nyatanya, pengaturan partisipasi masyarakat dalam UU Pemda 2004 masih sangat lemah, hal itu dapat dilihat dari banyaknya jumlah daerah yang mengabaikan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan. Padahal, partisipasi merupakan hak setiap warga yang harus dilindungi oleh negara. Dengan menjamin hak warga negara, maka tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah benar-benar menjamin kepentingan warga negara. UU Pemda 2004 merupakan hasil dari *review* UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999) yang menganut otonomi luas. UU Pemda 2004 membatasi urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 dan mengalihkan sisanya kepada kota atau kabupaten melalui mekanisme pengakuan.

Mekanisme pembagian urusan pemerintahan mengikuti konsep urusan sisa (*residual functions*) yang diserahkan ke tingkat kota atau kabupaten sedangkan urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi ditentukan secara jelas dan spesifik. Mengingat *scope* urusan sisa yang diserahkan ke kota atau kabupaten sangat luas, hal ini menimbulkan kesan bahwa kota atau kabupaten mengacu kepada prinsip otonomi luas (*general competence*) sedangkan otonomi terbatasnya (*ultra vires*) ada di tingkat provinsi.

⁴ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2008, hlm. 3.

Melalui UU Pemda 2004 dan dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, maka permasalahan tersebut berakhir. Pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kota atau kabupaten dirumuskan dengan pola keseimbangan antar tingkatan pemerintahan (pusat-provinsi-kota atau kabupaten) dengan memperjelas pembagian urusan pemerintahan dan tetap dalam koridor otonomi luas (*general competence*). Pembagian urusan pemerintahan mempergunakan prinsip *concurrance function*, artinya diterapkannya prinsip konkurensi dari setiap urusan pemerintahan. Pekerjaan dari pemerintah pusat, menjadi kewenangan provinsi dan kewenangan kota atau kabupaten, hanya skalanya yang berbeda. Jika pemerintah pusat berskala nasional atau lintas provinsi, maka provinsi berskala provinsi atau lintas kota atau kabupaten, sedangkan kota atau kabupaten berskala di kota atau kabupaten saja.

Hal yang sama berlaku untuk kedudukan dan hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kepala daerah. Kepala daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD, melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal itu yang membuat kepala daerah memiliki basis legitimasi yang kuat. Kedudukan DPRD setara dan menjadi mitra bagi kepala daerah yang berperan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pemakzulan terhadap kepala daerah apabila laporan pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD.

Pada akhir tahun 2014, pemerintah mengeluarkan UU Pemda 2014. Kehadiran undang-undang ini justru mengabaikan kehendak otonomi daerah dan lebih mengedepankan semangat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pusat-daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Di sini terlihat karakter desentralisasi dengan balutan otonomi daerah telah tergantikan dengan sentralisasi dengan balutan dekonsentrasi. Pembuat undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat) dan pelaksana undang-undang (pemerintah pusat) berusaha dengan sengaja menstabilkan kontekstualitas dan eksistensi pemerintah daerah yang lebih *prudent* antara pusat, provinsi, dan kota atau kabupaten, atau sebaliknya kembali dalam skema *shadow* sentralisasi.

Pengaturan hubungan pusat dengan daerah sebagian besar mereduksi kewenangan bupati atau walikota untuk membangun daerah dan melayani rakyatnya. Kewenangan tersebut ditarik dan diberikan kepada gubernur, bahkan untuk beberapa kewenangan dikembalikan kepada pemerintah pusat. Hal ini memiliki tendensi upaya resentralisasi kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sangat berlawanan dengan semangat amendemen Pasal 18 UUD 1945. Akhirnya, perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah

tergantung pada arah politik hukum pemerintahan yaitu arah yang hendak membatasi kebebasan gerak unit pemerintahan di tingkat bawah dan memberikan kebebasan gerak pada unit pemerintahan di atasnya.

Pola penyeragaman kewenangan antar tingkatan pemerintahan negara antara (pusat-provinsi-kota atau kabupaten) mengindikasikan pandangan filosofis otonomi daerah yang dilaksanakan secara nyata, luas dan bertanggungjawab di daerah otonom menjadi kabur. Inilah yang kemudian mendorong penulis untuk membuat tulisan ini.

B. Bentuk Pemerintahan Daerah di Indonesia

Indonesia adalah negara kesatuan⁵ dan negara hukum.⁶ Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa negara ini dibangun dalam bentuk kesatuan, bukan negara federasi. Oleh karena itu, pemerintahan di Indonesia menganut sistem desentralisasi yang dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya.⁷ Daerah mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan. Tujuan negara adalah untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya, atau menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur.⁸ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).⁹ Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945.¹⁰

Wilayah Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi yang dibagi atas kota atau kabupaten. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.¹¹ Pemerintahan daerah tidak memiliki kedaulatan secara sendiri-sendiri dan terlepas dari kedaulatan negara kesatuan, kedudukan pemerintahan daerah merupakan bagian dari sistem hierarki pemerintah negara kesatuan yang¹² berarti segala organ pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah berada di bawah kendali pemerintah pusat. Keberadaan

⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

⁶ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

⁷ M. Laica Marzuki, "Hakekat Desentralisasi dalam system Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Konstitusi Majalah Konstitusi RI*, Vol. 4, No. 1, Maret 2007, hlm. 3.

⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2005, hlm. 148.

⁹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

¹⁰ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

¹¹ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

¹² Mohammad Hatta, *Uraian Pancasila*, Jakarta: Mutiara, 1977, hlm 7. UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 merupakan hasil rancangan BPUPKI tanggal 28 Mei 1945 sampai dengan tanggal 16 Juni 1945. Diundangkan dalam berita Republik Tahun II No. 7, Percetakan Republik Indonesia, tanggal 15 Februari 1946. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Republik Indonesia yang Merdeka dan Berdaulat ialah suatu Negara Hukum yang Demokratis dan Berbentuk Federasi. Pasal 1 ayat (1) UUD Sementara 1950 menegaskan, "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan". Sebagaimana dikutip oleh Agusssalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 5.

pemerintah daerah hanya sebagai sub-divisi pemerintahan nasional.¹³

Secara teoretis, negara kesatuan menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan negara. Oleh sebab itu, rakyat senantiasa konsisten sebagai pihak yang mempercayakan kepentingannya kepada penguasa sebagai penyelenggara negara yang menempatkan persepsi pada diktum kedaulatan di tangan rakyat.¹⁴ Kekuasaan yang berada pada satu tangan akan bertentangan dengan prinsip demokrasi, hal ini membuka peluang terjadinya kesewenangan dan memperbesar kemungkinan tindakan korupsi. Lord Acton mengatakan *“power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely”* yang bermakna kekuasaan cenderung buruk dan pemegang kekuasaan absolut cenderung mudah menyelewengkan kekuasaan secara absolut.¹⁵

Menurut Philipus M. Hadjon,¹⁶ “Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Indonesia adalah negara kesatuan bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang tidak bersifat sentralistik. Kekuasaan negara dibagi kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan”. Paham negara kesatuan memikul beban yang berat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat wilayah Indonesia yang merupakan negara kepulauan dan heterogenitas sosial budaya penduduknya sangat tinggi, maka pilihan menggunakan desentralisasi merupakan sebuah keniscayaan. Bagir Manan mengemukakan, “Republik Indonesia (RI) adalah negara kesatuan yang disertai asas desentralisasi (UUD 1945 Pasal 1 Ayat 1 dan Pasl 18). Dengan demikian, secara teoretis persoalan-persoalan hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan desentralistik terdapat pula di Negara RI”.¹⁸ Serupa dengan C.F. Strong yang mendeskripsikan negara kesatuan adalah negara yang diorganisasi di bawah satu pemerintahan pusat.¹⁹ Artinya kekuasaan apapun yang dimiliki oleh berbagai distrik di dalam wilayah yang dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan menurut kebijakan pemerintah. Agussalim Andi Gadjong²⁰ mengatakan bahwa ciri yang melekat dalam bentuk negara kesatuan

¹³ Hanif Nurcholis, *Teori dan praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm. 60.

¹⁴ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*. Bandung: Nusamedia, 2007, hlm. 41.

¹⁵ Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada Pers, 2010, hlm. 215.

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Volume 14, No. 6, Surabaya: Yuridika, 1999, hlm. 5.

¹⁷ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm. 69.

¹⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 19.

¹⁹ CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Cetakan Kedua, Bandung: Nusamedia, 2008, hlm 87.

²⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Loc.cit.* hlm. 78.

bersifat esensial.

Pertama, adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat; dan *kedua*, tidak ada badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam UUD 1945 dan UU, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam UUD 1945 dan UU ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemda.²¹ Berdasarkan pengaturan konstitusional tersebut, dapat dipahami bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan melalui mekanisme *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.²² Negara kesatuan kewenangan dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultra vires*).²³ Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan atau kekuasaan terbatas atau limitatif.²⁴

Asas penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.²⁵ Pemda yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini mengandung tiga hal utama di dalamnya,²⁶ yaitu: *pertama*, pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah; *kedua*, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan *ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat, baik secara langsung maupun DPRD.

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, kota atau kabupaten diatur dengan UU dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah.²⁷ Hal yang dimaksud kekhususan daerah adalah keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan yang dimaksud dengan keberagaman daerah adalah keberagaman antar daerah yang satu dengan yang lain masing-masing berbeda-beda.²⁸ Hubungan antara pemerintah pusat

²¹ Jimli Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, hlm 28.

²² *Ibid.*

²³ Agusalim Andi Gadjong, *Loc.cit.* hlm 70.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014).

²⁶ Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000, hlm 1.

²⁷ Pasal 18A ayat (1) UUD 1945.

dengan provinsi dan/atau kota atau kabupaten adalah *subordinat* dan *dependent*.²⁹ Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan menggunakan prinsip negara kesatuan. Karena seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat.

Pembagian kekuasaan atau kewenangan negara kesatuan dapat diuraikan menjadi tiga hal. *Pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya diperoleh dari pemerintah pusat, sedangkan daerah diberikan hak dan kewajiban dari pemerintah pusat dengan cara dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah daerah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemda dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dengan kondisi daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan.³⁰

Menurut UU Pemda 2014, kewenangan *absolute* pemerintah pusat meliputi lima bidang, yaitu: 1) politik luar negeri; 2) pertahanan; 3) keamanan; 4) justisi; 5) moneter dan fiskal nasional; dan 6) agama.³¹ Kewenangan tercantum lainnya menyangkut pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran dan fungsi DPRD dan lain-lain. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²

C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pada Pasal 18 UUD telah diberikan petunjuk mengenai diadakannya otonomi daerah dan daerah otonom. Menurut Yuswanto, otonomi daerah berkaitan dengan politik dan pemerintahan, maka otonomi daerah berarti *self government* atau, "*the condition of living under one's own laws*". Artinya daerah yang memiliki *legal self*

²⁸ Yuswanto, "Otonomi Daerah dalam Konstitusi", *Kuliah Otonomi Daerah*, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm. 8.

²⁹ Hanif Nurcholis, *Op.cit.*

³⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.*, hlm. 71–72.

³¹ Pasal 10 ayat (1) Bagian Kedua Urusan Pemerintahan UU Pemda 2014.

³² Pasal 1 Ayat 12 UU No. 32 Tahun 2014.

³³ Yuswanto, *Hukum dan Otonomi Daerah*, Bahan ajar mata kuliah Otonomi Daerah Pasca Sarjana FH Unila, 2010, hlm. 11.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 10.

sufficiency yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh hukum sendiri (*own laws*).³⁵

Otonomi daerah lebih menitikberatkan aspirasi dan kondisi daerah, oleh sebab itu otonomi mencakup empat aktivitas. *Pertama*, membentuk perundangan sendiri (*zelf wet'geving*). *Kedua*, melaksanakan sendiri (*zelf uit'voering*). *Ketiga*, melakukan peradilan sendiri (*zelf recht'spraak*). *Keempat*, melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf poli'tie*).³⁶ Yuswanto³⁶ mengatakan makna otonomi daerah adalah: *pertama*, hak mengurus rumah tangganya sendiri; *kedua*, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tersebut, daerah tidak dapat menjalankan hak dan otonominya di luar batas-batas wilayah daerah yang bersangkutan; *ketiga*, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya; dan *keempat*, otonomi tidak membawahi daerah lain dengan pengertian hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Berkaitan dengan hal tersebut ada dua macam pemencaran kekuasaan, yaitu pemencaran secara horizontal dan vertikal. Pemencaran horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberikan fungsi dan disertai *check and balances*, yaitu pemencaran kekuasaan kedalam lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan, pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara yaitu negara kesatuan dan negara federal.³⁷

Penyerahan wewenang dimaksudkan agar masyarakat ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di daerah. Kebijakan desentralisasi selalu dihubungkan dengan keadaan masyarakat, terutama kematangan dalam berpolitik, sehingga dalam pemerintahan akan tumbuh dan berkembang sesuai politik hukum masyarakat. Kewenangan pemerintahan daerah meliputi kewenangan membuat berbagai perda (*zelf wetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diimban secara demokratis.³⁸ Jadi, pelaksanaan pemda tidak dapat lepas dari asas desentralisasi dan otonomi daerah.

1. Desentralisasi

Sesuai kehendak Pasal 18 UUD 1945, pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi.³⁹ Kata desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de* yang artinya lepas dan *centrum* artinya pusat. Berarti, desentralisasi adalah melepaskan diri dari

³⁵ *Ibid.*, hlm. 11.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 16.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 215.

³⁸ M. Laica Marzuki, *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*, Makasar: Kertas kerja PSKMP – LPPM Unhas, 1999, hlm. 12.

³⁹ Hanif Nurcholis, *Op.cit.*, hlm. 7.

pusat. Desentralisasi⁴⁰ adalah tata pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah atau penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan (atau pusat kepada cabang dan sebagainya). Sarundajang⁴¹ mengatakan bahwa:

“Desentralisasi adalah suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi kewenangan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.”

Menurut Sarundajang,⁴² terdapat empat bentuk desentralisasi: *pertama*, desentralisasi menyeluruh (*comprehensive local government system*), adalah sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh dalam hal pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*multi purpose local authorities*); *kedua*, sistem kemitraan (*partnership system*), adalah beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat, dan beberapa jenis lainnya dilaksanakan oleh aparat daerah; *ketiga*, sistem ganda (*dual system*), adalah pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat di daerah; dan *keempat*, sistem administrasi terpadu (*integrated administrative system*) adalah aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator.

The Liang Gie⁴³ mengatakan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Bayu Surianingrat⁴⁴ mengatakan desentralisasi dibagi menjadi dua yaitu desentralisasi teritorial dan fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi), batas pengaturan termaksud adalah daerah. Desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu.

⁴⁰ Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1997, hlm. 227.

⁴¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan, 1999. hlm 45.

⁴² *Ibid*.

⁴³ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Negara Republik Indonesia (Jilid I, II dan III)*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1993, hlm. 21.

⁴⁴ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis, Jilid I*, Jakarta: Penerbit Dewaruci Press, 1981, hlm. 42.

R.D.H. Koesemahatmadja menguraikan bahwa desentralisasi terbagi dua, yaitu *ambtelijke decentralisati/deconsentratie* (dekonsentrasi) dan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan).⁴⁵ Amrah Muslimin,⁴⁶ berpandangan lain bahwa ada tiga bentuk desentralisasi adalah sebagai berikut:

“Desentralisasi politik adalah pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang di pilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu. Desentralisasi jabatan (*amb'teljik decentralisa'tie*) dan desentralisasi kenegaraan (*staat'kundige decentralisa'tie*).“

Menurut Bagir Manan,⁴⁷ desentralisasi merupakan bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat. Desentralisasi bukan merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan suatu proses.⁴⁸ Dalam kaitan dengan pemerintahan otonomi, desentralisasi hanya mencakup pemencaran kekuasaan di bidang ekonomi.⁴⁹ Bagir Manan⁵⁰ mengatakan dalam pengertian desentralisasi terdapat dua hal utama, yaitu: *pertama*, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah, dengan perkataan lain hanya ada satu bentuk desentralisasi yaitu otonomi. Tugas pembantuan (*medebewind*) tidak dimasukkan sebagai bentuk desentralisasi; *kedua*, otonomi hanya ada kalau ada penyerahan (*o'verdragen*) urusan pemerintahan kepada daerah, tidak terdapat aspek *o'verlaten*. Daerah tidak dimungkinkan berinisiatif (*eigen initiatief*) mengatur dan mengurus urusan yang menurut pertimbangan mereka penting bagi daerah atau penduduk daerahnya.

Menurut UU Pemda 2014,⁵¹ desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk mendanai kegiatan khusus yang ditentukan pemerintah atas dasar prioritas nasional.⁵²

⁴⁵ RDH Koesemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1979, hlm. 15.

⁴⁶ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum otonomi Daerah*, Bandung: Penerbit Alumni, 1986, hlm. 4.

⁴⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001, hlm. 10.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 11.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

⁵⁰ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.cit.*, hlm. 229.

⁵¹ Pasal 1 ayat 8 UU No. 23 Tahun 2014.

⁵² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2008, hlm. 79.

Dari beberapa pengertian desentralisasi tersebut dapat disimpulkan desentralisasi adalah proses penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Pemrakarsa, wewenang, dan tanggung jawab atas urusan-urusan yang diserahkan sepenuhnya dan menjadi tanggung jawab daerah itu sendiri untuk mengatur mengenai politik, kebijakan perencanaan, perangkat dan pelaksanaannya maupun segi-segi pembiayaannya.⁵³

2. Otonomi Daerah

Secara etimologis otonomi atau autonomi berasal dari bahasa Yunani. *Outos* artinya sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Jadi, otonomi adalah kewenangan membuat hukum atau peraturan sendiri. Pemerintahan sendiri meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas-batas tertentu juga peradilan dan kepolisian sendiri.

Van Vollenhoven, membagi otonomi menjadi *zelf' wet'geving* (membuat undang-undang sendiri), *zelf' uitvoe'ring* (melaksanakan sendiri), *zelf' rechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelf' politie* (menindaki sendiri).⁵⁴ Moch. Mahfud M.D. mengatakan otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya.⁵⁵ Kemudian menurut UU Pemda 2014, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dapat disimpulkan bahwa tujuan otonomi daerah adalah memajukan daerah yang pada saat bersamaan juga memajukan negara dan bangsa secara keseluruhan. Otonomi daerah memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat lokal. Dengan adanya otonomi diharapkan aktivitas pemerintah daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan baik.

D. Hubungan Pusat dan Daerah

Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip dasar negara demokrasi, menuntut dan mengharuskan adanya pembagian kekuasaan melalui lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Di sinilah dikehendaki adanya hubungan pusat dan daerah.

⁵³ Lihat Sarundajang, *Op.cit.*, hlm. 33.

⁵⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit LP3ES, 1998, hlm. 93.

⁵⁵ Pasal 1 ayat (6) UU Pemda 2014.

Bagir Manan mengatakan bentuk dan corak hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi tergantung kepada berbagai faktor. Faktor yang utama adalah dasar-dasar dari desentralisasi itu sendiri, karena bentuk dan corak hubungan pusat dan daerah tergantung dengan dasar-dasar desentralisasi yang termuat dalam konstitusi.⁵⁶ Jimly Asshiddiqie⁵⁷ menjelaskan, “kekhususan daerah” adalah kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah. 'Keragaman daerah' adalah keragaman antar daerah yang satu dengan daerah lain, yang masing-masing berbeda satu dengan yang lain. Kemudian Bagir Manan⁵⁸ mengatakan bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*), sehingga ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Perubahan dalam UUD 1945 adalah tidak ditemukannya istilah desentralisasi yang dijadikan landasan hubungan pusat dan daerah.

Dalam Pasal 18 ayat (2) telah ditentukan bahwa pemda provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk itu, menurut Bagir Manan bentuk desentralisasi seperti itu sama dengan yang dikemukakan oleh Van Der Pot, yakni membedakan antara otonomi dan tugas pembantuan.⁵⁹ Bagir Manan menegaskan desentralisasi bukan asas melainkan suatu proses, karena yang merupakan asas adalah otonomi dan tugas pembantuan.⁶⁰

Pertanyaan yang timbul adalah hal apa yang menjadi dasar dari hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi? Bagir Manan berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, terdapat dua dasar pokok desentralisasi yang melandasi hubungan pusat dan daerah, yakni dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan dasar hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa.⁶¹ Akan tetapi, secara keseluruhan terdapat dua faktor lagi yang mendasari hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, yakni ke-bhinneka-an dan paham negara berdasarkan atas hukum (negara hukum).

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki empat dimensi penting untuk dicermati, meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan. *Pertama*, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, karena wilayah kekuasaan pemerintah pusat meliputi pemerintah daerah. Untuk itu, dalam hal ini

⁵⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara...*, *Op.cit.*, hlm. 67.

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2002, hlm. 23.

⁵⁸ Bagir Manan, *Menyongsong...*, *Op.cit.*, hlm. 12.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

⁶¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara...*, *Op.cit.*, hlm. 68.

yang menjadi objek yang diurus adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Ketiga*, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara pusat dan daerah mengharuskan kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing. *Keempat*, hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara kesatuan.⁶²

Pengaturan yang demikian menunjukkan bahwa tarik menarik hubungan kemudian memunculkan apa yang oleh Bagir Manan disebut dengan *spanning* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁶³ Mengenai tatanan yang berkaitan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dengan daerah adalah dengan sistem rumah tangga daerah.⁶⁴ Secara teori terdapat tiga sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formil, materil, dan riil.⁶⁵

Dalam sistem rumah tangga formil, urusan pemerintahan pusat dan daerah tidak dibagi secara rinci karena berpangkal tolak dari asumsi bahwa secara prinsip tidak terdapat perbedaan antara urusan pusat dan daerah. Secara teori, sistem ini memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, dan satu-satunya pembatasan adalah daerah tidak dapat mengatur dan mengurus suatu urusan yang telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶⁶ Sedangkan, sistem rumah tangga materil berangkat dari perbedaan secara mendasar antara urusan pusat dan daerah. Dengan demikian, urusan pemerintahan dapat dipisah-pisah dan dapat ditetapkan secara pasti.⁶⁷

Sedangkan sistem rumah tangga nyata (*riil*) didasarkan pada keadaan dan faktor yang nyata. Sistem rumah tangga riil merupakan jalan tengah antara sistem formal dengan material, sistem rumah tangga nyata memiliki ciri-ciri, yaitu:

- 1) Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan daerah otonom;
- 2) Daerah dapat mengatur dan mengurus urusan-urusan lain sepanjang urusan itu belum diatur dan diurus oleh pusat dan daerah tingkat lebih atas; dan

⁶² Dewan Perwakilan Daerah, *Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD RI Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah*, Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009, hlm. 6.

⁶³ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.cit.* hlm. 22-23.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 26.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 26-23.

⁶⁶ Dewan Perwakilan Daerah, *Pola Hubungan Pusat Dan Daerah*, Kerjasama antara Pusat Studi Kajian Negara Fakultas Hukum Unpad Bandung dengan DPD RI, Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009, hlm. 37.

⁶⁷ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.cit.*, hlm 27.

3) Didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Dengan demikian, dapat terjadi perbedaan isi rumah tangga daerah sesuai dengan undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat empat hal pokok sebagai patokan hubungan pusat dan daerah menurut desentralisasi berdasarkan UUD 1945, yaitu : *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara hingga ke tingkat pemerintahan daerah (termasuk desa); *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting; *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah; *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

E. Telaah Hukum UU Pemda 2014

Pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 dinyatakan pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Jimly Asshiddiqie⁶⁹ mengatakan struktur pemerintahan berdasarkan pasal tersebut terdiri atas tiga tingkatan yang masing-masing memiliki otonominya sendiri-sendiri, yaitu pemerintah pusat, provinsi, dan kota atau kabupaten. Akibatnya, agar sistem pemerintahan yang efektif dapat bekerja, namun menjadi sulit terkonsolidasi karena masing-masing unit organisasi pemerintahan di setiap tingkatan bersifat otonom.⁷⁰

Tujuan peletakkan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Konsekuensi yang timbul dari hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi mencakup tiga hal:

- 1) pembagian kewenangan;
- 2) pembagian pendapatan; dan

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 30.

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 57.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 58.

3) pembagian administrasi pemerintahan daerah.⁷¹

Untuk menilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dapat dilihat dari:

- a) mempunyai aparatur pemerintahan sendiri;
- b) mempunyai urusan/wewenang tertentu;
- c) mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri, dan
- d) mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.⁷²

Secara umum, UU Pemda 2014 terdiri atas 411 pasal. Jika dibandingkan dengan tiga UU sebelumnya (UU Pemda 1974, UU Pemda 1999 dan UU Pemda 2004), UU ini jauh lebih komprehensif, rinci, dan memiliki terobosan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum, hal yang sangat signifikan perubahan terlihat pada:

- a) Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah;
- b) Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- c) Urusan Pemerintahan;
- d) Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah;
- e) Penataan Daerah;
- f) Perangkat Daerah;
- g) Keuangan Daerah;
- h) Perda; dan
- i) Inovasi Daerah.

Dalam konteks ini, difokuskan membahas hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut UU Pemda 2014.

Esensi dari penyelenggaraan pemda diatur berdasarkan distribusi kewenangan tersebut adalah untuk merealisasikan fungsi-fungsi pemerintahan di bidang pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan, dan keamanan. Pelaksanaan fungsi itu membutuhkan kejelasan kewenangan yang memadai dan dukungan anggaran yang maksimal. Oleh karena itu, pada tataran implementasinya distribusi kewenangan membawa konsekuensi tidak hanya menyangkut sumber pendanaannya tetapi juga terkait dengan sumber pemasukan bagi pendapatan daerah. Penyerahan kewenangan yang tidak menghasilkan sumber PAD maka harus dibebankan kepada pemerintah daerah yang menjadi tanggung jawabnya melalui pendanaan APBD. Sebaliknya, kewenangan yang mempunyai dampak terhadap sumber pendapatan PAD akan memberi kontribusi bagi peningkatan APBD.

Dalam UU Pemda 2014, ada beberapa urusan yang selama ini dikelola oleh kota atau kabupaten seperti pertambangan, pendidikan menengah, dan kehutanan sekarang menjadi urusan pemerintah provinsi. Pengambil-alihan kewenangan

⁷¹ M. Arief Nasution, dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Madju, 2000, hlm. 78.

⁷² *Ibid.*, hlm. 79.

tersebut akan memberi dampak yang tidak menguntungkan bagi pemerintah kota atau kabupaten, seperti berkurangnya PAD.

Pasal 9 ayat (1) mengatakan urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut.⁷³ Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.⁷⁴ Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.⁷⁵ Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.⁷⁶

Dalam rangka mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* penyelenggara negara secara proporsional telah menyusun secara rinci/rigid antara pemerintah, daerah provinsi, dan daerah kota atau kabupaten berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.⁷⁷ Melalui tugas fungsi dan wewenang dari hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, dapat diketahui bahwa:

- a. Indonesia sebagai negara kesatuan penganut konsepsi kesejahteraan akan kesulitan melaksanakan urusan yang berada di luar kompetensi negara terutama persoalan yang bersifat lokalitas (*local wisdom*) yang membutuhkan penanganan serius dan berbeda-beda antar daerah satu dengan yang lainnya;
- b. Terdapat ketidakkonsistenan pengaturan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah. Pasal 18 ayat (5) UUD menghendaki pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan lain yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Sedangkan Pasal 9 UU Pemda 2014 melakukan penyeragaman secara rinci menurut sistem rumah tangga material urusan kewenangan antara pusat, provinsi dan kabupaten kota;
- c. Menurut teori perundangan, bila membandingkan substansi yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945 dan UU Pemda 2014, maka dapat dikatakan telah terjadi *pertentangan* antara substansi pengaturan baik yang dikehendaki oleh undang-undang dasar dengan undang-undang pemerintahan daerah. Hal ini dapat berpotensi memicu gugatan ke Mahkamah Kontitusi;

⁷³ Pasal 10 ayat (1) UU Pemda 2014.

⁷⁴ Pasal 9 ayat (5) UU Pemda 2014.

⁷⁵ Pasal 11 ayat (1) UU Pemda 2014.

⁷⁶ Pasal 11 ayat (2) UU Pemda 2014.

- d. Pembagian kewenangan pusat dan daerah menurut UU Pemda 2014 dengan pola penyeragaman kewenangan. Padahal, pasal 18A UUD 1945 menghendaki agar memperhatikan kekhususan daerah atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah dan keragaman antardaerah yang satu dengan daerah lain. Disinilah pemerintah menggunakan asas sentralisasi dengan wajah dekonsentrasi, sehingga pemerintah memiliki kewenangan luas melaksanakan isu strategis nasional di daerah. Akhirnya, sistem rumah tangga formal dan nyata (riil) pun ditanggalkan;
- e. Hubungan pusat dan daerah tidak memperhatikan: a) hak-hak masyarakat daerah untuk turut secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan dasar kerakyatan sebagaimana sila keempat Pancasila; b) Hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting; c) memperhatikan *local wisdom*; dan d) mengurangi keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah;
- f. Dari aspek manajemen pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan bukan hanya sebatas pada tercapainya efisiensi atau efektivitas pemerintahan, tetapi juga harus mengedepankan aspek pemerataan pembangunan. Penumpukan anggaran di pusat dan distribusi anggarannya harus dievaluasi dan diarahkan pada pencapaian pemerataan pembangunan.
- g. Pemerintah pusat dan provinsi diberikan kewenangan besar untuk mengawasi kota atau kabupaten. Provinsi yang sebelumnya lemah dan terbatas diperkuat dengan penambahan fungsi dan kewenangan kepada gubernur. Hal inilah yang kemudian memicu ketidakberdayaan kota atau kabupaten. Seharusnya, pemerintah provinsi diarahkan pada peran, koordinasi, fasilitatif, insentif, dan pemberdayaan bukan melakukan peran secara langsung khususnya dalam pemberian pelayanan publik dan pembangunan, kecuali untuk yang sifatnya lintas kota atau kabupaten.

F. Penutup

DPR sebagai pemegang fungsi legislasi dan pemerintah pusat sebagai pelaksana undang-undang berusaha menyeimbangkan kontekstualitas dan eksistensi pemerintah daerah yang lebih *prudent* antara pusat, provinsi, kota atau kabupaten, atau sebaliknya kembali dalam skema sentralisasi bayangan. Bentuk negara kesatuan (*unitary state*) oleh perencana, pembuat dan pelaksana negara diartikan sebagai penyeragaman daripada perbedaan. Kehendak efektif dan efisien menurut UU Pemda 2014, akan berubah menjadi ketidakadilan terlebih menjadi "pembiaran" karena ketidakmampuan pemerintah sendiri. Untuk itu, perlu pemurnian hubungan kewenangan antara pusat dengan daerah yang sesuai dengan kehendak UUD 1945, yaitu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, bukan sentralisasi yang berbalut dekonsentrasi.

Efisiensi dan efektivitas akan menggerus otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kemudian prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, potensi dan keanekaragaman daerah menjadi terabaikan. Pemerintah pusat dan provinsi diberikan kewenangan besar untuk mengawasi kota atau kabupaten madya. Provinsi yang sebelumnya lemah dan terbatas diperkuat dengan penambahan fungsi dan kewenangan kepada gubernur. Desentralisasi mengutamakan dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan dasar hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa. Dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, yakni kebhinekaan dan paham negara berdasarkan atas hukum.

Daftar Pustaka

Buku

- Agusalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah pusat Dan Daerah Di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis Jilid I*, Penerbit Dewaruci Press, Jakarta, 1981.
- CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Cetakan Kedua, Nusamedia, Bandung, 2008.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1997.
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap system Pemerintahan Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.

- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Jenning, *Sistem Pemerintahan Indonesia Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-Ketetapan MPR 1974*, Penerbit Aksara Baru, Jakarta, 1978.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, The Habibie Center, Jakarta, 2001.
- _____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.
- _____, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- M. Arief Nasution, dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Madju, Bandung, 2000.
- M. Laica Marzuki, *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*, Kertas kerja PSKMP – LPPM Unhas, Makassar, 1999.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada Pers, Jakarta, 2010.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 1998.
- Mohammad Hatta, *Uraian Pancasila*, Mutiara, Jakarta, 1977.
- RDH Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979.
- Sabian Utsman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2000.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2008.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Negara Republik Indonesia (Jilid I, II dan III)*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Yuswanto, *Otonomi daerah dalam Konstitusi*, disampaikan dalam kuliah otonomi daerah pasca sarjana Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2010.

Dokumen Lain

Dewan Perwakilan Daerah, "Kerangka Acuan Penelitian Studi Hubungan Pusat Dan Daerah Kerjasama DPD RI Dengan Perguruan Tinggi Di Daerah", *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Jakarta, 2009.

_____, "Pola Hubungan Pusat Dan Daerah", *Pusat Studi Kajian Negara Fakultas Hukum Unpad Bandung dengan DPD RI*, Jakarta, 2009.

M. Laica Marzuki, "Hakekat Desentralisasi dalam system Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Majalah Konstitusi RI, Volume 4, Nomor 1, Maret, 2007.

Philipus M. Hadjon, "Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)", *Yuridika*, Volume 14, No. 6, Surabaya, 1999.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri Tahun 2011.