

## KEWENANGAN DAERAH OTONOM DALAM MENJALANKAN FUNGSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Sarkawi<sup>1</sup>

Fakultas Hukum Universitas Mataram

### ABSTRAK

Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk mengetahui kewenangan daerah otonom dalam menjalankan fungsi pemerintahan di Indonesia. Hasil dan kesimpulan dalam penulisan ini adalah kewenangan daerah otonom dalam menjalankan fungsi pemerintahan di Indonesia adalah dalam bentuk kewenangan urusan pemerintahan *konkuren* yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren tersebut terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

**Kata Kunci:** kewenangan, daerah, otonom, pemerintahan.

### ABSTRACT

#### AUTONOMIC REGIONAL AUTHORITY IN RUN GOVERNMENT FUNCTION IN INDONESIA

The purpose of writing this article is to determine the autonomous regional authority in carrying out the functions of government in Indonesia . Results and conclusions in this paper is the autonomous regional authority in carrying out the functions of government in Indonesia is in the form of government affairs concurrent authority regulated in Law Number 23 Year 2014 concerning regional governments. The concurrent administration affairs consisting of Government Affairs and Government Affairs Mandatory options. Mandatory Government Affairs consisting of Government Affairs with regard to Basic Services and Government Affairs that are not related to the Basic Service. While the Mandatory Government Affairs relating to Basic Services are partially Mandatory Government Affairs substance is a Basic Service .

**Keywords:** authority, regions, autonomous, government.

#### *Pokok Muatan*

KEWENANGAN DAERAH OTONOM DALAM MENJALANKAN FUNGSI PEMERINTAHAN DI INDONESIA .....	493
A. PENDAHULUAN.....	494
B. PEMBAHASAN .....	498
1. Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia .....	498

<sup>1</sup> Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram.

2. Kewenangan Daerah Otonom dan Pembagian Urusan Pemerintahan di Indonesia.	501
3. Kewenangan pemerintah Daerah di dalam Negara Kesatuan .....	505
C. PENUTUP.....	510

## A. PENDAHULUAN

Di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni dalam Pasal 18 diatur bahwa bentuk Negara<sup>1</sup> Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)<sup>2</sup> dibagi menjadi pelbagai daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi lagi menjadi daerah kabupaten dan Kota. Masing-masing daerah pemerintahannya mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut prinsip<sup>3</sup> atau asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Negara merupakan organisasi politik yang menjalankan kekuasaan berdaulat. Unsur dari adanya suatu negara adalah penduduk, wilayah, pemerintah, dan kemampuan mengadakan hubungan dengan negara lain. Lihat Dossy Iskandar Prasetyo & Bernard L. Tanya, *Ilmu Negara*, Srikandi Surabaya, 2005, hlm. 65-66.

<sup>2</sup> Pernyataan ini termuat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: (1) Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik; (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

<sup>3</sup> Pengertian prinsip dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Adalah Asas, kebenaran yang menjadi pokok dasar orang berfikir, bertindak dan sebagainya; (*Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, Muhammad Ali, Pustaka Amni, Jakarta, Tanpa Tahun*)

<sup>4</sup> Pernyataan ini terdapat dalam ayat-ayat pada Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: (1) 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 pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang; (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asa otonomi dan tugas pembantuan; (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum; (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis; (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat; (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah, dan

Amanat Pasal 18 tersebut menegaskan bahwa, Indonesia sebagai negara kesatuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ini berarti bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus dilaksanakan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keutuhan dan kepentingan Negara Kesatuan merupakan pembatasan umum<sup>5</sup> dalam pemberian otonomi seluas-luasnya oleh pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah kabupaten dan kota.

Oleh karena itu untuk melaksanakan amanat Pasal 18<sup>6</sup> Undang-Undang Dasar

peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan; (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

<sup>5</sup> Pembatasan umum terhadap pemberian otonomi seluas-luasnya antara lain: a) memberikan wewenang kepada pusat untuk setiap saat menentukan urusan-urusan pemerintah yang akan menjadi wewenang; b) memberikan wewenang kepada pusat untuk menarik kembali atau mengalihkan rumah tangga daerah menjadi urusan pusat; c) memberikan wewenang untuk menolak hasrat suatu pemerintah Daerah (otonomi) untuk mengurus urusan pemerintah tertentu; d) memberikan wewenang kepada pusat untuk melakukan pengawasan terhadap jalanya pemerintahan Daerah baik preventif, represif maupun dalam bentuk pengawas lainnya.<sup>36</sup>

<sup>6</sup> Bunyi ketentuan yang dituangkan dalam Pasal 18 UUDN RI Tahun 1945 BAB VI tersebut sebagai berikut:

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, dibentuklah undang-undang tentang pemerintahan daerah, dan yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Undang-undang ini sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004<sup>7</sup>, dikenal juga sebagai undang-undang otonomi daerah karena undang-undang ini mempertegas dan menindaklanjuti prinsip otonomi daerah yang telah diisyaratkan oleh Undang-undang Dasar.

Di Indonesia telah terjadi 8 (delapan) kali perubahan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun saat ini masih terjadi multi interpretasi baik di tingkat lokal/daerah maupun di tingkat pusat/antardepartemen. Hal tersebut dapat dilihat melalui berbagai permasalahan yang timbul akibat perbedaan penafsiran terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah, maupun terbitnya peraturan perundangan yang bertentangan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada asas desentralisasi dan otonomi yang nyata, luas dan bertanggungjawab.

Setelah kemerdekaan, Pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 sebagai undang-undang pertama yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun secara formal undang-undang tersebut bukan undang-undang tentang

pemerintahan daerah. Selanjutnya silih berganti terbitlah undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur, UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan saat ini berlaku UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Setiap undang-undang tersebut mengatur otonomi daerah, namun cenderung berbeda-beda sesuai dengan kondisi social politik yang terjadi pada saat penyusunan undang-undang tersebut.

Salah satu persoalan (dari beberapa persoalan sebagaimana disebutkan di atas) yang saat ini masih menggajal adalah berkaitan dengan kewenangan daerah otonom dalam menjalankan fungsi pemerintahannya.

Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah, ada beberapa hal yang dapat dipetik khususnya mengenai pemerintahan daerah yakni di samping sifat dualistik dalam lingkungan pemerintahan daerah otonom, juga masalah yang mendasar adalah ketidakjelasan tugas, wewenang dan tanggungjawab daerah otonom ini menyebabkan tidak terwujudnya otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan di dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 terdapat klausul yang menyatakan bahwa Provinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten/Daerah Kota, dan hubungan antara Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Daerah Kota bukan merupakan hubungan

---

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

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

Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Susunan dan tata penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)

hierarkis. Pemutusan hierarki antara provinsi dan kabupaten/kota dalam kapasitasnya sebagai daerah otonom bukan tanpa masalah karena pada implementasinya para bupati/walikota tidak dapat memisahkan antara fungsi gubernur sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat.

Hal ini mendorong munculnya euphoria pada Daerah Kabupaten/ Daerah Kota terhadap kewenangan yang dimilikinya, sehingga seringkali mengabaikan dan menafikan eksistensi lembaga Provinsi maupun Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Kecenderungan semacam ini pada gilirannya akan membawa dampak yang kurang baik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara.

Pemahaman yang keliru terhadap esensi Otonomi Daerah maupun adanya keinginan untuk kembali kepada Undang-undang No. 22 tahun 1999. Persoalan tersebut muncul bukan karena tanpa sebab, karena sampai hampir satu dasawarsa era desentralisasi dan otonomi daerah, Pemerintah Pusat belum menerbitkan satupun peraturan pelaksana yang menjadi payung hukum bagi pengaturan kewenangan dan tugas Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, maka diperlukan upaya untuk melakukan reposisi terhadap kewenangan Gubernur melalui penerbitan regulasi yang mengatur tentang kedudukan dan peran Gubernur maupun kedudukan keuangan Gubernur dan Pemerintah Provinsi sebagai pejabat dan institusi kepanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah.

Otonomi daerah, selain mengandung arti membuat Peraturan (*zelfwetgeving*), juga mencakup makna pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*). Oleh sebab itu Van der pot memahami konsep otonomi daerah

sebagai *eigen huishouding* yaitu menjalankan pemerintahan sendiri.<sup>8</sup>

Pemerintah menerapkan prinsip otonomi daerah adalah dengan tujuan agar pemerintah di daerah dapat meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah masing-masing dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:<sup>9</sup>

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 di atas, penyelenggaraan otonomi daerah sangat menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan serta memperhatikan

<sup>8</sup> Vanderplot dalam Agusalm Andi Gadjong, *Op.cit.*, hlm. 90

<sup>9</sup> Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244)

potensi dan keanekaragaman daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, keuangan pusat dan daerah.

Oleh karena itu konsekuensi otonomi daerah saat ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah diserahkan-nya urusan-urusan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan (*Medebewind*). Hal ini berarti bahwa segala urusan pemerintahan di daerah menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah sepenuhnya, baik yang menyangkut penentu kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Demikian pula terhadap perangkat-perangkat pemerintahan daerah itu sendiri, yaitu dinas-dinas daerah dan perangkat daerah lainnya.

Pemerintahan daerah merupakan subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka untuk mengupayakan terwujudnya keserasian penyelenggaraannya diperlukan pembinaan dan pengawasan dalam rangka menjaga tetap utuhnya wilayah dan tegaknya negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya merupakan akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.

Kepala Daerah sebagai pejabat pusat di daerah, selain sebagai kepala badan eksekutif daerah/KND dan badan eksekutif daerah mempunyai kedudukan yang sangat

dominan untuk mengendalikan pemerintah daerah otonom agar berjalan sesuai dengan kebijaksanaan pusat. Begitu juga dengan dipersatukannya pimpinan pemerintah otonom dalam diri Kepala Daerah ditambah ketidakjelasan urusan rumah tangga daerah sehingga akan mewujudkan kecenderungan penyelenggaraan pemerintahan sentralistik dan memudahkan unsur-unsur desentralisasi.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah perlu memperhatikan hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah. Sehingga kewenangan pemerintah daerah semakin luas termasuk membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan perkembangan penyelenggaraan otonomi daerah, penerapan asas dekonsentrasi dan desentralisasi di tingkat provinsi, dalam implementasinya terdapat berbagai persoalan dalam hubungannya dengan pemerintahan otonom di kabupaten dan kota.<sup>10</sup>

Apabila dilihat substansi dan spirit yang terkandung di dalamnya, kebijakan

---

<sup>10</sup> Implikasi diterapkannya asas dekonsentrasi dan desentralisasi adalah; menempatkan wilayah provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus sebagai daerah otonom. Kedudukan provinsi selaku wilayah administrasi menerima dan menjalankan kebijakan politik dari pemerintah, sedangkan selaku daerah otonom, pemerintahan daerah provinsi menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI.

otonomi daerah merupakan salah satu instrument yang digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, maupun mengembangkan budaya demokrasi di tingkat daerah.

Oleh karena itu, sampai tahun 2013 ini, implementasi desentralisasi dan perubahan paradigma otonomi daerah, yang secara legal formal diatur oleh peraturan perundang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diuraikan di atas sebagaimana sebuah produk hukum yang pada proses penyusunan sarat dengan nuansa politik, masih menyisakan berbagai polemik yang cukup hangat untuk menjadi bahan kajian, antara lain berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah, pembentukan daerah otonom baru (pemekaran daerah), penetapan batas daerah, penyusunan peraturan daerah yang seringkali bertentangan dengan undang-undang, kualitas pelayanan publik yang belum optimal dan lain sebagainya yang apabila tidak segera dilakukan evaluasi maupun pembaharuan sikap akan dapat mengakibatkan terjadinya konflik yang lebih besar dalam masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka isu hukum (*legal issue*) yang dapat dikemukakan dalam tulisan jurnal ini adalah; bagaimanakah kewenangan daerah otonom dalam menjalankan fungsi pemerintahan di Indonesia.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pada Pasal 1 ayat 1 undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan bahwa: “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”.

Menurut Fered Isjwara Negara kesatuan ialah

“Negara kesatuan (*unitary state*) bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat.<sup>11</sup> selanjutnya dikemukakan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara kesatuan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federansi (negara serikat) atau *konfederasi* (serikat negara).

Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).<sup>12</sup> dilihat dari segi susunan negara, negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal.

Abu Daud Burson memaparkan :

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa, seperti halnya dalam negara federasi (atau negara serikat, penulis), melainkan negaraitu sifatnya tunggal artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan pusat yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai Kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.<sup>13</sup>

Menurut moh. Kusnandi dan Harmaily Ibraraham:

“Dengan istilah Negara kesatuan itu dimaksud, bahwa susunan Negaranya hanya terdiri atas satu Negara saja

<sup>11</sup> Fred isjwara, *pengantar Ilmu politik*, Binacipta, Bandung, 1974,h.187-188.

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> Abu Daud Burson, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, PT . Bumi Aksara,Jakarta, 1990,h.64-65

dan tidak dikenal adanya negara di dalam negara seperti halnya pada suatu negara federal (Negara serikat).<sup>14</sup>

Didasarkan pada letak kekuasaan tertinggi (kedaulatan) pemerintahan-pemerintahan negara, Thorsten v.kaljarvi lebih melihat pada negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan.

Dengan merumuskan :

“Negara kesatuan atau negara dengan sentralisasi kekuasaan ialah negara-negara dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.”<sup>15</sup>

Dalam hubungan dengan negara kesatuan tidak terdiri atas beberapa daerah bersetatus negara bagian, Ernst utrecht mengajukan batasan:

“...suatu negara kesatuan ialah suatu negara yang tidak terdiri atas beberapa daerah yang bersetatus negara bagian (*deelstaat*) dengan undang-undang dasar sendiri, biasanya juga dengan kepada negara sendiri dan menteri-mentri-sendiri, serta merdeka dan berdaulat”<sup>16</sup>.

Dalam kaitannya dengan penentuan batas-batas wewenang dan kekuasaan

antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada negara kesatuan Al Chaidar Zulfikar Herdi Sahrasad mengemukakan:

“negara kesatuan (*Eenheidstaat* atau *unitari*) berbicara tentang suatu negara berdaulat dengan satu konstitusi. Konstitusi negara kesatuan menentukan batas-batas wewenang dan kekuasaan daerah, sedangkan kekuasaan yang tidak diatur tidak dianggap sebagai kekuasaan milik pusat (*residu power*)”<sup>17</sup>.

Berkaitan dengan negara kesatuan kekuasaan pemerintah Bonar simorangkir menyatakan:

“Dalam negara kesatuan dengan jelas disebutkan bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara, dimana kekuasaan pemerintahan hanya satu dan membawahi segala kekuasaan yang ada di wilayah negara itu, bersipat totalitas serta tidak ada kesamaan derajat kekuasaan,”<sup>18</sup>

Negara Republik Indonesia yang merupakan negara kesatuan dimana tidak ada negaradalam negara (negara bagian) dan kekuasaan tertinggi berada di pusat. Kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat. Batas-batas Kewenangan daerah diatur dalam konstitusi yakni dalam Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 18 undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan;

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1983, h.249.

<sup>15</sup> Lihat Thorsten V. Kaljarvi, loc.cit, dalam Fred Isjwara, op.cit.h.179

<sup>16</sup> Ernst Utrecht, pengantar Dalam Hukum Indonesia, Cetakan Kelima, PT. Ichtiar Baru kerjasama dengan Sinar Harapan, Jakarta, 1983, h.342.

<sup>17</sup> Al Chaidar Zulfikar Salahudin Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis dalam Perspektif Islam Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, Cetakan Pertama, Madani Press, Jakarta, 2000, h.61

<sup>18</sup> Bonar Simorangkir, *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 200, h.13-14

**Pasal 18**

- (1) 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 pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah, dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Sesui dengan Pasal tersebut Negara Indonesia sebagai Negara kesatuan dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah Kabupaten/kota yang masing masing mempunyai pemerintahan sendiri. Lebih lanjut amanat Pasal tersebut menegaskan bahwa,

Indonesia Sebagai Negara Kesatuan memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah dilaksanakan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keutuhan dan kepentingan Negara Kesatuan merupakan batas umum pemberian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah. Pembatasan terhadap pemberian otonomi seluas-luasnya akan mejelma dalam peraturan yang:

- a. Mengatur memberikan wewenang kepada pusat untuk setiap saat menentukan urusan-urusan pemerintah yang akan menjadi wewenang;
- b. Memberikan wewenang kepada pusat untuk menarik kembali atau mengalihkan rumah tangga daerah menjadi urusan pusat;
- c. Memberikan wewenang untuk menolak hasrat suatu pemerintah Daerah (otonomi) untuk mengurus urusan pemerintah tertentu;
- d. Memberikan wewenang kepada pusat untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan Daerah baik preventif, represif maupun dalam bentuk pengawas lainnya.<sup>19</sup>

Untuk melaksanakan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut di atas maka dibentuk undang-undang pemerintah daerah yang saat ini berlaku adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah.

---

<sup>19</sup> Bagir Manan, *loc.cit*



## 2. Kewenangan Daerah Otonom dan Pembagian Urusan Pemerintahan di Indonesia.

### a. Ruang Lingkup Kewenangan Daerah otonom.

Telah disebutkan bahwa secara institusional Daerah Otonom di Indonesia adalah organ kenegaraan tingkat lebih rendah yang lahir dari prinsip *pemencaran* kekuasaan (*spreding van machten*), sedangkan secara fungsional Daerah Otonom lahir dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan (*spreding van overheidsbvoegdheden*) yang berarti hanya menjalankan urusan pemerintahan atau administrasi negara.

Pemberian wewenang pada Daerah Otonom yang terbatas pada bidang pemerintahan atau administrasi negara ini sejalan dengan semangat UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang tidak menghendaki “Negara” di atas Negara, dan sesuai dengan konsepsi Negara kesatuan yang menganut *desentralisasi* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu prinsip Negara hukum adalah bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan itu baik di tingkat pusat maupun Daerah harus di dasarkan pada peraturan perundang-undangan atau harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*). Dengan kata lain setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa kewenangan, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan yang dapat mempengaruhi hak dan kewajiban warga Negara.

Dalam konsep hukum, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan yang hukum

tertentu.<sup>20</sup> yakni suatu tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum. Semetara wewenang pemerintahan diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara.<sup>21</sup> dalam Negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang.<sup>22</sup> hal ini terkandung makna bahwa setiap perbuatan hukum pemerintah terhadap rakyat harus mendapatkan legitimasi dari rakyat melalui wakilnya di parlemen.

Daerah Otonom sebagai satuan jabatan pemerintahan diberikan dan memiliki wewenang untuk melakukan perbuatan hukum, Dalam Keputusan Hukum Administrasi, wewenang itu diperoleh melalui tiga cara, pertama, secara *atribusi* yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.<sup>23</sup>

Dengan kata lain, wewenang ini diperoleh langsung dari undang-undang atau perda; kedua, secara *delegasi* yaitu pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya.<sup>24</sup> wewenang delegasi ini terjadi ketika Daerah melaksanakan urusan yang berasal dari tugas pembantuan; ketiga, wewenang yang

<sup>20</sup> P. Nicolai, et al, *Bestuurecht*, Amsterdam, 1994, h.24-26

<sup>21</sup> F.P.C.I Tonnnaer, *Legal Besture; Het legaliteitsbeginsel, Toetssteen of Struikelblok*,

<sup>22</sup> R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht*, Een Inleiding, Kobra, Amsterdam

<sup>23</sup> H.D. Van Wijk/Wwillem Konijnenbelt, *Hoofstukken Van Administratief Recht*, Uitgeverij lemma BV, Utrecht, 1995, h.129

<sup>24</sup> ABAR (*Agemene Bepalingen van Aministratief Recht*) *Rapport van de Commissie inzake Algemene Bepalingen van Administratief Recht*, Samson HD. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984, h.27.

muncul dari prakarsa dan inisiatif sendiri dari masing-masing Daerah, sering dengan kebebasan dan kemandirian yang dimilikinya dan sesuai dengan potensi serta kekhasan daerah. Urusan yang menjadi kewenangan Daerah jenis ini disebut sebagai urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.

#### ***b. Pembagian Urusan pemerintahan di Indonesia***

Menurut kajian Strong, dari sisi kedaulatan mengemukakan, bahwa dalam Negara kesatuan tidak terdapat pembagian kedaulatan karena kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh pemerintah Daerah serta pembentuk undang-undang hanya berada dalam tingkat pusat yang memiliki supremasi sebagai legislatif pusat. Terdapat 2 (dua) ciri dalam Negara-negara kesatuan, yaitu *the supremacy of the central parliament* dan *the absence of subsidiary sovereign bodies*. Dengan demikian dalam Negara kesatuan terdapat hanya suatu badan legislative (*legislature*). Kekuasaan pemerintah sunsional dalam Negara kesatuan diberi oleh pemerintah pusat dengan undang-undang.

Berkaitan dengan pembagian kekuasaan atau kewenangan pada Negara kesatuan, bahwa pada dasarnya kewenangan berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada Daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di Negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*). Di sini daerah memiliki kewenangan terbatas atau *lmitaly*.

Disamping *ultravires*, di kenal pula *general competence* dan campuran. *General competence* pada dasarnya dianut oleh Negara federal, pada Negara federal kekuasaan atau kewenangan bersal dari bawah atau dari Daerah/Negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada

pemerintah federal, dan biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi negara federal. Kewenangan pemerintah pusat menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan yang luas (*general competence*).

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada Negara kesatuan adalah:

1. Kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberikan hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagai kewenangan pemerintah yang dilimpahi atau diserahkan. Jadi proses penyerahan atau pelimpahan.
2. Pemerintah pusat dan pemerintah Daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkhis. Pemerintah sebagai sub ordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal.
3. Kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

Indonesia sebagai Negara kesatuan pada dasarnya menganut sistem kewenangan secara *ultravires* dan campuran. Hal ini didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 09, diatur kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota telah ditentukan secara *eksplisit*, yang meliputi urusan absolut dan konkuren, dan urusan

pemerintahan umum yang mengatuar urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintah daerah.<sup>25</sup>

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan bersifat konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Lain halnya derngan Urusan pemerintahan umum, dimana urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dengan demikian urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, adalah Urusan Pemerintahan Konkuren.<sup>26</sup>

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar

dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:<sup>27</sup>

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- k. penanaman modal;
- l. kepemudaan dan olah raga;
- m. statistik;
- n. persandian;
- o. kebudayaan;
- p. perpustakaan; dan
- q. kearsipan.

<sup>25</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 9 selengkapnya berbunyi

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

<sup>26</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23/2014 tentang pemerintahan Daerah

<sup>27</sup> Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23/2014 tentang pemerintahan Daerah

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Kewenangan pemerintah daerah tersebut di atas, berbeda dengan kewenangan pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat absolut yaitu:<sup>28</sup>

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut tersebut, Pemerintah Pusat dapat: melaksanakan secara sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Sementara itu kewenangan/urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah menurut PP No. 38 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel. 1**

Kewenangan/urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah menurut PP No. 38 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota

No	Jenis kewenangan/urusan	Keterangan
1	Politik luar negeri	Kewenangan pemerintah menurut Pasal (2) PP No.38/2007
2	Pertahanan	
3	Keamanan	
4	Yustisi	
5	Moneter dan fiskal nasional	
6	Agama	
1	Pendidikan	Urusan yang wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota menurut Pasal 7 (1) (2), PP No.38/2007
2	Kesehatan	
3	Lingkungan hidup	
4	Pekerjaan umum	
5	Penataan Ruang	
6	Perencanaan pembangunan	
7	Perumahan	
8	Kepemudaan dan olahraga	
9	Penanaman modal	
10	Koperasi dan usaha kecil dan menengah	
11	Kependudukan dan catatan sipi	
12	Ketenagakerjaan	
13	Ketahanan pangan	
14	Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak	
15	Keluarga berencana dan keluarga sejahtera	
16	Perhubungan	
17	Komunikasi dan informatika	
18	Pertanahan	
19	Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri	
20	Otonomi Daerah, pemerintahan umum, Administrasi keuangan Daerah, perangkat Daerah, kepegawaian, dan	

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 23/2014 tentang pemerintahan Daerah, Pasal 10

	persandian	
21	Pemberdayaan masyarakat dan desa	
22	Sosial	
23	Kebudayaan	
24	Statistik	
25	Kearsipan	
26	Perpustakaan	
1	Kelautan dan perikanan	Urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten Pasal 7 (3) (4) PP No.38/2007
2	Pertanian	
3	Kehutanan	
4	Energi dan sumber daya mineral	
5	Periwisata	
6	Industry	
7	Perdagangan	
8	Ketransmigrasian	
9	Urusan pilihan lain	
	Yang dimaksud urusan pilihan :urusan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.	

Sumber data: PP No.38/2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan Daerah provinsi dan pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

### 3. Kewenangan pemerintah Daerah di dalam Negara Kesatuan

Dalam perkembangannya, urusan pemerintah menjadi semakin komplek rumit, jumlah penduduk bertambah banyak dan heterogen. Maka beberapa negara-negara di dunia ini dalam rangka pelaksanaan pemerintah di daerahnya dilakukan dengan asas dekonsentrasi dan desentralisasi.

Demikian pula dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, urusan pemeritahan di daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Perintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintah di daerah dengan berdasarkan asas-asas tersebut sebenarnya bukan hanya karena makin kompleksnya urusan pemerintahan, jumlah penduduk yang bertambah dan heterogen semata, tetapi hakekat yang ingin dicapai adalah segera mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kehususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaan asas dekosentrasi melirkan pembagian wilayah Negara di dalam wialyah-wilayah administratif beserta pemerintahan wilayahnya. Sedangkan pelaksanaan asas desentralisasi melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonomi.

#### a. Desentralisasi

Van Der pot mengartiakn desentralisasi sebagai:

*“...dat regeling en bestuur niet uitsluitend van uit het centrum worden gevoerd, maar Plaatsvinden door het rijk en door een veelheid van andere autonome lichamen, daarbij dient te worden onderscheiden tussen territoriale en fuctionale decentralisatie, deerste tot uitdrukking komend in het bestaan van gebieds, de tweede in dat van*

*doel-corporation*”<sup>29</sup>

Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*), sedang desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan hukum yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*).

Di bagian lain Van Der Pot menyatakan

*“Vooral ten aanzien van provincie en gemeent wordt vanouds onderscheiden tuusen twee vormen van decentralisatie, autonomie en medebewind (ook wel als zelfbestuur aangeduid). Het waterschap kent vooral de autonomie, terwij bij de bedrijfsorganisaties voor van medebewind sprake is.”*<sup>30</sup>

Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (undang-undang dan peraturan pemerintah).<sup>31</sup>

Hakekat desentralisasi :

*Decentralization and local autonomy may be better understood against the opposite tendency of decentralization. Excessive centralization or centralism is by definition bad for any organism and organization. Decentralization is also a natural tendency that may occur with centralism, simultaneously or*

*alternately... under a centralist regime, of cours, there is hardly, if any local autonomy, central control stifles any initiative, discretion or self reliance that to begin with their identity having been suppressed by the dominance or primacy of the central government*<sup>32</sup>.

*The decentralization interprets as a bargainig process between centraland sub-nation government and in their report. The world Bank describes that one of primary objectives of decentralization is to maintain political stability in tfe face of fressure for localization. Then it is acknowldged that when a country finds itself deeply divided, especially along geographic or ethnic lines, decentralization provides an institutional mechanism for bringng opposition grops into a formal, rule-bound bargaining process*<sup>33</sup>

Desentralisasi dalam hal ini bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus pemerintahan Negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

Karena desentralisasi berkaitan dengan setatus mandiri atau Otonomi, maka setiap mempersoalkan desentralisasi berarti juga mempersoalkan Otonomi.

Desentralisasi atau Otonomi mengandung berbagai segi positif dalam penyelenggaraan pemerintah, baik dari sudut politik, ekonomi, sosial budaya, bahkan pertahanan keamanan.

<sup>29</sup> C.W. Van Der Pot (et al), *Handboek van Nederlandse Staatrecht*, 11druk, W.E.J. Tjeenk Willink-Zwolle, 1983,

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> A.D. Belifante, *Beginnselen van Nederlands Staatsrecht*, 9 druk, Samson, Alhen aan den Rijn, 1083, h.139

<sup>32</sup> Romeo B, *Ocampo in perfecto L*, Padilla, 1992

<sup>33</sup> The world Bank Report 1999-2000, *Decentralization Rethinking Government*

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemeritahan, desentralisasi atau Otonomi menunjukkan :

1. satuan-satuan desentralisasi (Otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat,
2. satuan-satuan desentralisasi (Otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan efisien,
3. satuan-satuan desentralisasi (Otonom) lebih inopatif,
4. satuan-satuan desentralisasi (Otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>34</sup>

Menurut Pasal 1 angka 8 Undang Undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 6 Undang Undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal ini, Indonesia menganut desentralisasi teritorial dalam penyelenggaraan pemerintah yang berarti ada dua bentuk kewenangan yaitu kewenangan untuk mengatur dan kewenangan mengurus.

Pentingnya pelaksanaan asas desentralisasi menurut The Liang Gie berikut:

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada suatu pihak yang pada satu pihak akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- c. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- d. Dari segi kultural merupakan pula sebab diselenggarakannya desentralisasi. Khusus pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.<sup>35</sup>

Disamping itu ada beberapa keuntungan dengan dianutnya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yakni:

- a. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di pusat pemerintah;

<sup>34</sup> Yuswanto, *Politik Hukum Otonomi Daerah*, Materi Kuliah Hukum Otonomi Daerah Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fak Hukum Univ.Lampung

<sup>35</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968, h.135-41

- b. Dalam menghadapi masalah-masalah yang sangat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi dari pemerintah pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil.
- d. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (diferensiasi-diferensiasi) dan pengkhususan-pengkhususan yang berguna bagi kepentingan-kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyelesaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan daerah.
- e. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka Daerah Otonomi dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemeritahan dan dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik dapat dilokalisir/dibatasi pada suatu daerah tertentu saha dan oleh karena itu dapat lebih mudah sitiadakan.
- f. Mengurangi kemungkinan campur tangan dari pemeritah pusat.
- g. Lebih memberikan kepuasa bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. ini merupakan factor psikologis.<sup>36</sup>

Selain terdapat keuntungan, desentralisasi ada kelemahannya, yaitu

karena besarnya organ-organ pemeritahan, maka struktur pemeritahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi.

- a. Keseimbangan dan keserasian serta bermacam-macam kepentingan. Daerah dapat lebih mudah terganggu.
- b. Khusus mengenai dekonsentrasi teritorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme dan propinsialisme.
- c. Keputusan yang diambil memerlukan yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama.
- d. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.<sup>37</sup>

#### **b. Dekonsentrasi**

Pendelegasian wewenang pada dekosentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang lainya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan atau membuat keputusan bentuk lainya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula.

Pendelegasian dalam dekosentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintah pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan Daerah.

Sedangkan menurut Laica Marzuki, dekosentrasi merupakan *ambtelijka decentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat pelengkap negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyalenggaraan pemerintah. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangan karena

<sup>36</sup> Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, h.12-13

<sup>37</sup> *Ibid*



instansi bahwa melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.

Suatu *“delegatie van bevoegdheid”* bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berkibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah Daerah.

Sementara, Maddick<sup>38</sup> memaparkan bahwa dekosentrasi merupakan *“delegation of authority adequate for the discharge of specified function to staff a central department who are situated outside the headquarters”*. Secara singkat, dekosentrasi menciptakan *local state government atau field administration*.

Menurut kartasapoetra,<sup>39</sup> dekosentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat g jabatan yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah Daerah Otonom Tingkat Provinsi, kabupaten dan kotamadya, serta kepada Badan perusahaan Negara sebagai *“public cooperation”*.

Bulthuis<sup>40</sup> mengertikan dekosentrasi sebagai (1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan kepada dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain; (2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu diserahkan; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai

pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut desentralisasi di Indonesia adalah pelimpahan kewenangan secara fungsional dari pejabat atasan atau dari pemerintah pusat kepada pejabat daerah. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bahwa melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Dapat dikatakan desentralisasi disini merupakan suatu *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif.

### c. Tugas pembantuan

Tugas pembantuan yaitu pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tingkatnya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah atau daerah yang tingkatnya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut.<sup>41</sup>

Artinya untuk urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan

<sup>38</sup> Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*. Disertasai, PPS FISIP UI, Jakarta, 2002, h.20

<sup>39</sup> Kartasapoetra, R.G. *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta, Bina Aksara, 1987, h.87 & 98.

<sup>40</sup> Anteng Sjafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Binacipta, 1985, h.4

<sup>41</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi di daerah*, FH.UIL.Press, Yogyakarta, 2009, h.24

pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan<sup>42</sup>.

Amrah muslimin mengertikan *medebewind* sebagai kewenangan pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfffuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.<sup>43</sup>

Dapat pula dikatakan bahwa pada otonomi itu tugas dan kewenangan pemerintah daerah didasarkan pada undang-undang Dasar dan undang-undang pemerintah daerah, sedangkan pada *medebewind* tugas dan kewenangan organ pemerintahan daerah itu didasarkan pada undang-undang lain, yakni undang-undang khusus.<sup>44</sup>

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dalam tugas pembantuan disini lebih bersifat pendelegasian kewenangan, daerah hanya mempunyai kewenangan untuk mengurus saja.

### C. PENUTUP

Kewenangan daerah otonom dalam menjalankan fungsi pemerintahan di Indonesia adalah dalam bentuk kewenangan urusan pemerintahan *konkuren* yang diatur di dalam Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren tersebut terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi; (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi; (a) tenaga kerja; (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (c) pangan; (d) pertanahan; (e) lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan Desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi; (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

<sup>42</sup> Bagirmanan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusan Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, h.25

<sup>43</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, h.5.

<sup>44</sup> Willem Konijnenbelt, *Rechtsregels Voor Locale Bestuur*, dalam *Locale Bestuur in Nederland*, h.59.

## DAFTAR PUSTAKA

## A. Buku-Buku

- A.D. Belifante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*, 9 druk, Samson, Alhen aan den Rijn, 1083.
- Abu Daud Burson, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, PT . Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Al Chaidar Zulfikar Salahudin Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis dalam Perspektif Islam Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, Cetakan Pertama, Madani Press, Jakarta, 2000.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Anteng Sjafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Binacipta, 1985.
- Bagirmanan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusan Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Bonar Simorangkir, *Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaruan, Jakarta, 200.
- C.W. Van Der Pot (et al), *Handboek van Nederlandse Staatrecht*, 11druk, W.E.J. Tjeenk Willink-Zwolle, 1983,
- Dossy Iskandar Prasetyo & Bernard L. Tanya, *Ilmu Negara*, Srikandi Surabaya, 2005.
- Ernst Utrecht, pengantar Dalam Hukum Indonesia, Cetakan Kelima, PT .Ichtar Baru kerjasama dengan Sinar Harapan, Jakarta, 1983.
- F.P.C.I Tonnaer, *Legal Besture; Het legaliteitsbeginsel, Toetssteen of Struikelblok*,
- Fred isjwara, *pengantar Ilmu politik*, Binacipta, Bandung, 1974.
- H.D. Van Wijk/Wwillem Konijnenbelt, *Hoofstukken Van Administratief Recht*, Uitgeverij lemma BV, Utrecht, 1995.
- Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Muhammad Ali, Pustaka Amni, Jakarta, Tanpa Tahun
- Kartasapoetra, RG. *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta, Bina Aksara, 1987.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1983.
- P. Nicolai, et al, *Bestuurecht*, Amsterdam, 1994.
- R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding*, Kobra, Amsterdam
- Ridwan, *Hukum Administrasi di daerah*, FH.UII.Press, Yogyakarta, 2009.
- Romeo B, *Ocampo in perfecto L*, Padilla, 1992
- Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*. Disertasai, PPS FISIP UI, Jakarta, 2002.
- The liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968.

Willem Konijnenbelt, *Rechtsregels Voor Locale Bestuur*, dalam *Locale Bestuur* in Nederland.

Yuswanto, *Politik Hukum Otonomi Daerah*, Materi Kuliah Hukum Otonomi Daerah Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fak Hukum Univ.Lampung

## **B. Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).