

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

**Ika Setyorini, Fakultas Syari'ah dan Hukum UNSIQ Wonosobo
e-mail : ikarini1213@gmail.com**

Abstract

After the amendment to the 1945 Constitution, the regulation on regional government has a stronger position in the regulation and management of regional households, this strengthening can be seen from the increasingly deconcentrated authority required by the government in the regions. Strengthening regional government authority in the field of decentralization can be seen from the needs of the autonomous regional government. The research method used is a normative juridical method. With this paper it is hoped that it can contain an issue of authority that exists in the local government after the amendment to the 1945 Constitution. From the results of studies carried out it can cancel the regional government licensing after the amendments were ratified in accordance with the 1945 Constitution.

Keywords: Local Government, Amendments to the 1945 Constitution

Abstrak

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan tentang pemerintah daerah mempunyai kedudukan yang lebih kuat dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, penguatan itu terlihat dari semakin berkurangnya kewenangan dekonsentrasi yang dimiliki oleh pemerintah di daerah. Penguatan terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam bidang desentralisasi dapat dilihat dari semakin banyaknya urusan yang diserahkan kepada daerah sebagai daerah otonomi. Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif. Dengan tulisan ini diharapkan dapat memperkuat suatu masalah kewenangan yang ada pada pemerintah daerah pasca amandemen UUD 1945. Dari hasil studi yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa kewenangan pemerintah daerah pasca amandemen disamping secara tegas diatur dalam UUD 1945 juga diperkuat dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.

Kata Kunci : Pemerintah Daerah, Amandemen UUD 1945

PENDAHULUAN

Formulasi kebijakan otonomi daerah Pasca Amendemen UUD 1945 telah memberikan warna baru terhadap pelaksanaan otonomi seluas luasnya kepada daerah.

Hal ini diatur secara tegas dalam Pasal 18 UUD 1945. Dalam tatanan masyarakat demokrasi, menuntut adanya kebebasan daerah untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri (otonomi daerah)

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi dan penggalan potensi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan dalam membentuk undang-undang lebih mencerminkan keinginan pemerintah daripada kehendak dan aspirasi daerah. Oleh karena itu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam undang-undang kurang mencerminkan aspirasi dan kehendak daerah sesuai dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya.¹

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan menentukan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat ditentukan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara katagoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara

tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonomi kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas dan cara-cara dan mengatur rumah tangga didaerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan didaerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.²

Disamping itu aspek hubungan kewenangan dengan memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman daerah. Misalnya hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang tentunya dilaksanakan secara adil dan selaras.

Pembagian urusan pemerintah tidak diatur secara rinci dan tegas dalam undang-undang tapi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota³.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonomi adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara otonomi daerah dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi dan bersifat resiprokal.⁴

Pelaksanaan pemerintahan daerah dengan sistem otonomi terus mengalami pasang surut, walaupun dilaksanakan dalam satu

¹ Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi “Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”

² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2017, hal 15

³ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

⁴ Benyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Penjelmaan 100 Tahun*, Institute for Local Development Yayasan Tifa, 2005, hal 199

Undang-Undang Dasar 1945. Pada masa orde baru kewenangan daerah sangat terbatas, pemerintah dijalankan dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sehingga pemerintah daerah tidak mempunyai kemandirian dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, semua kebijakan dan keputusan yang diambil harus mendapatkan izin dan restu pemerintah pusat.

Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen lebih akomodatif terhadap kemajemukan daerah, daerah-daerah yang mempunyai kekhususan dan keistimewaan diatur melalui sistem pemerintahan sendiri, tapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pasca Amandemen UUD 1945
2. Bagaimana mekanisme pembagian Urusan dan Kewenangan Pemerintah Daerah Pasca Amandemen UUD 1945?

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam penelitian hukum ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan perilaku manusia yang dianggap pantas.⁵ Dalam hal ini penulis menggunakan pendekatan yang bersifat penelitian hukum normatif, dimana suatu metode pendekatan yang menekankan pada ilmu hukum atau pedoman pada segi hukum untuk menelaah suatu peraturan atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat.

B. Tahap Penelitian

1. Tahap Pendahuluan

Pada tahap ini peneliti mengajukan pengajuan usulan penelitian melalui proposal penelitian dengan melihat fakta-fakta hukum yang ada dan beberapa hal-hal yang akan mendukung dalam menetapkan tujuan hukum yang akan diinginkan.

2. Tahap Pelaksanaan

Pada tahap ini, peneliti akan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan penelitian yang dimaksud, dimana bahan hukum ini nantinya akan mendukung pada obyek yang peneliti dilakukan. Dalam memperoleh data penulis menggunakan penelitian kepustakaan, Peraturan dasar dalam kaidah UUD 1945, buku-buku, literatur, tulisan yang ada hubungannya obyek yang akan diteliti.

3. Tahap Akhir

Pada tahap ini, peneliti melakukan telaah atas isi peraturan perundang-undangan atau isi hukum dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

C. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode berpikir deduktif yaitu cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang dibuktikan bahwa benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus. Dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isi hukum yang ditangani. Sehingga penelitian hukum ini akan memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis.

⁵ Amirrudin dan Zaenal Asikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, 2004, PT Radja Grafindo Persada, Hal 118

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Pasca Amandemen UUD 1945

Jauh sebelumnya, tentang Pemberlakuan otonomi daerah yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain, Hans Kelsen mengemukakan pendapatnya bahwa desentralisasi merupakan salah satu bentuk organisasi negara atau tatanan hukum negara. Tata-tatanan Hukum Desentralisasi menunjukkan adanya berbagai kaidah hukum yang berlaku syah pada wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara (*central norm*) dan ada kaidah berlaku sah dalam wilayah yang berbeda disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norm*). Lebih jauh Hans Kelsen menjelaskan bahwa pemberlakuan beberapa peraturan perundang undangan mengenai otonomi daerah sebagai tatanan hukum mengenai otonomi daerah sebagai tatanan hukum *desentralistik* yang dikaitkan dengan wilayah (*territorial*) sebagai tempat berlakunya kaidah hukum secara sah sebagai konsepsi.⁶ Pendapat yang sama juga dijelaskan oleh Ateng Syafrudin, yang menyatakan bahwa latar belakang negara kesatuan menganut sistem desentralisasi adalah luas wilayah, makin banyaknya tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat, adanya perbedaan daerah yang satu dengan yang lain yang sukar diatur dan diurus secara sama (*uniform*) oleh pemerintah pusat.⁷

Berdasarkan UUD 1945, bentuk negara yang diinginkan Bangsa Indonesia adalah bentuk negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *Negara*

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Penggunaan asas desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ditunjukkan adanya pembagian kekuasaan daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 Perubahan Kedua UUD 1945. Pada pasal ini menjelaskan untuk menjalankan urusan pemerintahan di daerah dibentuk pemerintahan daerah (*local government*) yang mempunyai wewenang untuk menjalankan pemerintahan di daerah. Sebagai dasar konstitusional pemerintahan daerah.

Dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang didalamnya terdiri dari daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota itu mempunyai pemerintahan daerah sendiri untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah berdasarkan otonomi yang seluas-luasnya. Sistem pemerintahan daerah yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem pemerintahan daerah yang menjamuk (*heterogen*) yaitu sistem pemerintahan daerah yang dibentuk berdasarkan pada hak-hak dan asal-usul yang bersifat khusus dan yang bersifat istimewa. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat sistem yang berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain.⁸

Dengan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 (perubahan), menunjukkan pengakuan konstitusional dari negara terhadap penting sistem pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan pada sifat kekhususan dan sifat keistimewaan suatu daerah. Ketentuan pasal 18B Undang-Undang dasar 1945 adalah asal-usul

⁶ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York Russell & Russell, hal 66

⁷ Ateng Syafrudin, 1993, *Pengantar Koordinasi Masyarakat di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal 193-194

⁸ Daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diakui oleh Undang-Undang Dasar

1945, dalam menjalankan Pemerintahan Daerah menurut sifat-sifat yang dimiliki oleh daerah adalah; pertama, daerah Istimewa Aceh; kedua, daerah Istimewa Yogyakarta dan daerah otonomi khusus propinsi Papua; ketiga daerah ini diatur oleh Undang-Undang masing-masing.

daerah-daerah tersebut. Sesuai dengan pandangan Mohd Kusnardi & Hermaily Ibrahim yang menyatakan, sebagai berikut:

1. Daerah-daerah itu akan dibagi-bagi dalam daerah-daerah besar (provinsi) dan daerah-daerah besar itu akan dibagi lagi daerah yang lebih kecil (kabupaten dan kota) yang merupakan daerah administrative dan daerah otonom yang akan menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri;
2. Susunan dan bentuk pemerintahan daerah itu akan diatur dengan undang-undang;
3. Dasar permusyawaratan harus diperlakukan pula bagi daerah-daerah otonom yang berarti, bahwa daerah-daerah itu harus mempunyai Badan Perwakilan Daerah (DPRD);
4. Negara Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah-daerah yang bersifat istimewa dan segala peraturan Negara yang berhubungan dengan daerah-daerah tersebut akan memperhitungkan hak asal-usul daerah itu;⁹

Disamping itu konstitusi juga memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerah untuk membentuk peraturan daerah.¹⁰ Begitu juga mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah. Dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan akan diatur dengan

Undang-undang maka kewenangan pemerintah daerah semakin kuat, berbeda halnya apabila kewenangan pemerintahan daerah hanya diatur oleh pemerintah pusat (*central government*), kedudukan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat menjadi lemah, karena pemerintah pusat dapat merubah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah sepihak. Namun apabila pembagian kewenangan pemerintah dengan pemerintah daerah itu diatur dengan undang-undang seperti yang disebutkan dalam Pasal 18A Undang-undang Dasar 1945

a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor:32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.¹¹ dibentuk setelah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945,¹² yang merupakan perubahan atas Undang-Undang nomor:22 tahun 1999 yang nilai tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan. Untuk mengatur system pemerintahan daerah sesuai dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk undang-undang pemerintahan daerah sebagaimana yang menjadi pertimbangan pembentukan Undang-undang nomor:32 tahun 2004,¹³ sebagaimana yang terdapat konsideranya menyebutkan:

⁹ Mohd Kusnardi & Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 1988, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm.261.

¹⁰ Kewenangan pemerintahan daerah untuk membentuk peraturan daerah diatur Dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 nomor:53 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor:4389) menempatkan peraturan daerah termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

¹¹ Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor:125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor:4437) dibentuk setelah dilakukan perubahan undang-undang Dasar 1945, khususnya ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

¹² Perubahan terhadap pasal 18 dilakukan pada perubahan kedua UUD 1945, dengan menambahkan menjadi 3 pasal yaitu pasal 18, pasal 18A dan Pasal 18A yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

¹³ Undang-undang nomor:32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah (Lembaran Negara

“Penyelenggaraan pemerintah daerah harus sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*medebewind*”.

Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bidang pemerintah daerah bertujuan untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Atas dasar itu, UU Nomor :32 tahun 2004 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, juga mengatur tentang distribusi kewenangan kepada daerah. Distribusi kewenangan diberikan agar daerah-daerah mampu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Adapun yang menjadi tujuan otonomi daerah adalah untuk mewujudkan tujuan nasional sebagai mana yang dimaksud dalam UUD 1945 sebagai berikut:

“...untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kecerdasan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social...”

Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, maka harus dibangun system pemerintahan daerah, yang sesuai dengan amanat UUD 1945. Dengan demikian, tujuan membentuk UUD pemerintahan daerah adalah untuk

memperkuat system otonomi daerah dalam kesatuan republic Indonesia.

UUD juga menetapkan prinsip otonomi daerah, sebagaimana yang terdapat dalam pasal 18 ayat (5), mengatakan yang menjadi prinsip dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah prinsip”otonomi seluas-luasnya”. Prinsip otonomi yang terdapat dalam UUD 1945 dirumuskan dalam UUD Nomor : 32 tahun 2004 sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum yang mengatakn, otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip “otonomi yang seluas-luasnya”, disamping itu juga menganut prinsip ”otonomi nyata dan bertanggung jawab”. Adapun yang dimaksud dengan otonomi seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab”adalah sebagai berikut”adalah sebagai berikut:

- a. Prinsip otonomi seluas-luasnya; artinya daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam UU ini. Urusan pemerintahan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 10 ayat (3) UU ini ialah; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi dan agama; daerah memiliki kewenangan dalam membuat kebijaksanaan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan rakyat;
- b. Prinsip otonomi nyata artinya untuk menangani sesuatu urusan pemerintahan dilaksanakan

Republik Indonesia nomor:4437)adalah dibentuk setelah dilakukan perubahan kedua UUD 1945.Undang-undang ini mencabut nomor:22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dalam undang-

undang ini juga mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dalam sebuah pemilihan,yang sebelumnya kepala daerah dipilih oleh DPRD.

berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lain nya.

- c. Prinsip otonomi bertanggung jawab artinya otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan utama dari tujuan nasional.

Disamping itu, Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, menganut prinsip pembagian kekuasaan secara vertical. Undang-Undang membagi kewenangan pemerintah berdasarkan pada hirarki pemerintahan. Pembagian kewenangan pemerintahan secara vertical ini sesuai dengan pandangan Meriam Budiadjo yang mengatakan kekuasaan pemerintahan dibagi berdasarkan pada tingkatan atau jenjang pemerintahan.¹⁴ Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 juga mengatur tingkatan-tingkatan pemerintahan dan setiap tingkatan pemerintahan mempunyai hubungan hierarki, seperti pemerintahan provinsi berada dibawah pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi membawahi pemerintahan kabupaten dan kota.

Begitu juga dengan fungsi pemerintahan daerah, lebih dititik

beratkan sebagai fungsi kepala daerah otonom, yang menjalankan kewenangan dalam bidang desentralisasi. Hanya pemerintahan daerah propinsi yang menjalankan fungsi kepala daerah sebagai kepala wilayah administratif. Dengan fungsi sebagai kepala daerah otonom, kewenangan kepala daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintah daerah lebih bebas dan mandiri, sesuai dengan kepentingan daerah .

b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Untuk melakukan penyempurnaan terhadap system pemerintahan daerah maka dibentuk undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.¹⁵ Undang-undang nomor 23 tahun 2014, mengatur mengenai pola hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi, kabupaten dan kota diatur lebih rinci.

Mengenai prinsip otonomi daerah yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 adalah prinsip "otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab" dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. disamping itu pemberian otonomi juga bertujuan untuk meningkatkan daerah saaing daerah dalam menghadapi globalisasi dan perkembangan demokrasi daerah.

Undang-Undang Nomor:23 tahun 2014 juga membagi wilayah kesatuan Republik dalam tiga tingkatan yaitu wilayah provinsi, wilayah provinsi

¹⁴Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2008, Edisi Revisi, Penerbi PT Gramedia, hlm 76

¹⁵Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, nomor 224, tambahan lembaran Negara Republik Indonesia nomor:5587. undang-undang ini mencabut undang-

undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam undang-undang nomor:23 tahun 2014, diatur lebih rinci mengenai pembagian urusan dan wewenang pemerintahan dengan pemerintahan daerah provinsi, provinsi dan kabupaten kota. dalam UU ini dalam provinsi dan kabupaten atau kota juga ditetapkan sebagai daerah administrative .

dibagi lagi kedalam wilayah kabupaten kota, kabupaten kota dibagi atas wilayah kecamatan dan wilayah kecamatan dibagi lagi atas wilayah desa dan kelurahan.¹⁶ Daerah provinsi dan kabupaten atau kota mempunyai pemerintahan daerah dan bersifat hirarki.¹⁷ Daerah provinsi dan daerah kabupaten kota sebagai daerah juga di tempat kan sebagai wilayah administrative sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah.

Untuk menciptakan pemerintahan daerah yang bersih dan akuntabel, maka pemerintahan daerah harus diselenggarakan menurut asas penyelenggaraan pemerintahan Negara sebagai berikut;

1. Kepastian Hukum;
2. Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efisiensi;
9. Efektivitas;
10. Keadilan;¹⁸

Atas dasar asas pemerintahan negara, sebagai dasar dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan terwujudnya tujuan pemberian otonomi kepada daerah untuk mendorong daya saing pemerintahan daerah dengan menghadapi globalisasi

dan mengembangkan demokrasi, dan menggali potensi-potensi yang dimiliki pemerintahan daerah.

B. Mekanisme Pembagian Urusan dan Kewenangan Pemerintah Kepada Pemerintahan Daerah.

Menurut sistem pemerintahan Negara Indonesia, kekuasaan tertinggi atas segala urusan Negara dilaksanakan oleh pemerintah pusat (*central government*). Sebagai mana yang diatur dalam pasal 4 ayat (1) Undang-undang dasar 1945 yang berbunyi. "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilakukan melalui Undang-Undang. Walaupun kekuasaan pemerintahan Negara telah dibagi antar jenjang pemerintahan, namun sebagai Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara ada ditangan pemerintah pusat (*central government*).¹⁹

1. Pembagian Kewenangan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara Indonesia berada di tangan pemerintah pusat, yang dilaksanakan oleh presiden, sebagai mana yang terdapat dalam pasal 4 ayat (1) undang-undang dasar 1945.²⁰ Namun

¹⁶ Pasal 2 Undang-undang nomor 23 tahun 2014

¹⁷ *Ibid.* Pasal 3.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 58. dalam Undang-Undang Nomor: 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1999 nomor 75. Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia nomor: 3851) Mengenai asas-asas penyelenggaraan Negara diatur dalam pasal 3 yaitu sebagai berikut;

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggaraan Negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas profesionalitas;
- e. Asas profesionalitas;

f. Asas akuntabilitas;

¹⁹. Prinsip Negara kesatuan dengan penumpukan kekuasaan ditangan kekuasaan pusat dilaksanakan pada masa orda baru dengan system sentralisasi yang menumpuk kekuasaan pemerintahan negara ditangan pemerintahan pusat. dan kewenangan itu akan diserahkan kepada pemerintah daerah itu secara bertahap pada daerah yang dinilai mampu menjalankan otonomi daerah menurut penilaian pemerintahan pusat.

²⁰ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi; "presiden republic Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar".

dalam menjalankan kekuasaan Negara, undang-undang dasar 1945 mengatur mengenai pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat (*central government*) kepada pemerintahan daerah yang dijalankan melalui asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian pemerintah pusat (*central government*) tidak lagi memegang monopoli kekuasaan pemerintahan Negara, berdasarkan konstitusi undang-undang dasar 1945 kekuasaan pemerintah pusat (*central government*) diserahkan pada pemerintahan daerah oleh Konstitusi melalui otonomi yang seluas-luasnya.²¹

Atas dasar pasal 4 ayat (1) dan pasal 18 undang-undang dasar 1945, maka Negara Indonesia menganut prinsip pembagian kekuasaan secara vertical,²² yang membagi kekuasaan Negara menurut tingkatan atau hubungan antar tingkatan pemerintah yang membagi kekuasaan pemerintahan Negara berdasarkan pada pemerintahan pusat dan pemerintah daerah.²³

Oleh karena itu, dalam Negara kesatuan Indonesia urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah tidak merupakan monopoli dari pemerintah pusat, tetapi sudah di atur secara umum dalam undang-undang dasar 1945, dengan demikian wewenang yang menjadi urusan urusan pemerintahan daerah langsung diberikan oleh undang-undang dasar 1945

Berdasarkan pada pasal 18B Undang-Undang dasar 1945 wewenang yang menjadi urusan-urusan pemerintah

daerah secara umum harus diatur melalui undang-undang, bukan lagi menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagai mana yang dianut dalam konsep Negara kesatuan klasik. dengan diatur dengan dalam suatu undang-undang maka wewenang yang menjadi urusan-urusan pemerintahan daerah mempunyai dasar hukum yang kuat.

Undang-undang dasar 1945 telah diatur tentang prinsip-prinsip umum dalam pembagian kekuasaan antar pemerintahan dengan pemerintah daerah, seperti yang diatur dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

- a. Bahwa daerah-daerah yang terbagi berbagai wilayah provinsi dan kabupaten kota akan dibentuk pemerintahan daerah;
- b. Pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas desentralisasi dan tugas pembantuan “medebewind”;
- c. Pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum ;
- d. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya;
- e. Mengenai hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan diatur dengan undang-undang ; dan,
- f. Negara mengakui satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa dalam

²¹ Prinsip pelimpahan kekuasaan Negara dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dapat dilihat dalam pasal 18 ayat(5) undang-undang dasar 1945 yang berbunyi;”pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang di tentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

²² Prinsip pembagian kekuasaan Negara secara vertical dikemukakan oleh prof. merian budiardjo,

dalam bukunya “dasar-dasar ilmu politik, yang membagi kekuasaan Negara secara horizontal dan pembagian Negara secara vertical.

²³ Dalam undang-undang dasar 1945, wilayah Negara kesatuan republic Indonesia akan dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan wilayah provinsi akan dibagi dalam wilayah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah dan menjalankan otonomi seluas-luasnya.

menyelenggarakan pemerintahan daerah;²⁴

Dasar pemikiran dalam pembagian urusan dalam pemerintahan menurut system Negara kesatuan Republik Indonesia, secara yuridis formal dibagi dalam tiga kategori yakni; *pertama*, urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah), adalah urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat; *kedua*, urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah provinsi sebagai daerah otonom maupun sebagai daerah administrative; dan *ketiga*, adalah urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah daerah kabupaten kota.

2. Pembagian Kewenangan Pemerintahan Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam pasal 10 ayat(3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 dan pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dapat disebut sebagai kewenangan konstitusional pemerintahan, karena kewenangan tersebut diatur langsung Undang-Undang Dasar 1945. Adapun kewenangan konstitusional pemerintahan yang disebutkan langsung dalam konstitusi sebagai berikut;

1. Kewenangan dalam membentuk undang-undang;
2. Kewenangan menyatakan perang dan membentuk perjanjian dengan Negara lain;
3. Menyatakan segeian wilayah atau seluruh Negara dalam keadaan bahaya;

4. Mengangkat pejabat diplomatic seperti duta dan konsul;
5. Memberikan grasi dan rehabilitasi, amnesti, dan abolisi;
6. Menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional
7. Memberikan gelar tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya;²⁵

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tidak membagi urusan pemerintahan secara tegas, mana yang menjadi urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan provinsi dan kabupaten atau kota. tapi undang-undang hanya menetapkan urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintahan dengan melihat dampak yang timbul dari penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor:32 hanya disebutkan urusan pemerintahan dibagi kedalam urusan pemerintah bersama (*concurrent*) yang dibagi menjadi dua bagian yaitu pertama, urusan pemerintahan wajib; dan, kedua, urusan pemerintahan pilihan.²⁶

Disamping itu, pemerintah juga mempunyai urusan pemerintahan pilihan sebagaimana yang diatur dalam pasal 7 ayat 4 PP nomor 38 tahun 2007 yang meliputi sebagai berikut:

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pertanian;
3. Kehutanan;
4. Energy dan sumber daya mineral;
5. Pariwisata;
6. Industry;
7. Perdagangan; dan,
8. Ketransmigrasian ;

Berdasarkan pada kriteria pembagian urusan pemerintahan bersama antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, dalam

²⁴ Lihat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

²⁵ Kewenangan konstitusif pemerintahan ini diatur dalam Pasal 5, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 1, Pasal 14, dan 15 Undang-Undang Dasar 1945.

²⁶ Pasal 11 Undang-Undang Nomor; 32 Tahun 2004

Pasal 13 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang kriteria urusan pemerintahan sesuai dengan tingkatannya sebagai berikut:

- a. Kewenangan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat adalah;
 1. Urusan pemerintah yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas Negara;
 2. Urusan pemerintahan yang menggunakan lintas daerah provinsi atau pemerintah Negara;
 3. Urusan pemerintah yang manfaat atau dampak negative lintas daerah provinsi atau lintas Negara
 4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat dan atau;
 5. Urusan pemerintah yang perannya strategis dalam kepentingan nasional
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah;
 1. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten atau kota;
 2. Urusan pemerintah yang penggunaannya lintas daerah kabupaten atau kota;
 3. Urusan pemerintah yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten atau kota ;dan atau
 4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi;
- c. Urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah kabupaten atau kota adalah;
 1. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten kota;

2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten atau kota;
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten atau kota;dan atau
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten atau kota;

Disamping itu pemerintahan daerah provinsi oleh undang-undang diberikan kewajiban untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada, dan mempunyai potensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi dan keunggulan setiap daerah.

Sedangkan sebagai daerah otonom, kabupaten atau kota mempunyai kewenangan terhadap semua bidang pemerintahan diluar kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan.

SIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Pemerintah Daerah di Indonesia pasca amandemen UUD 1945, didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu diatur dalam :
 - a. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
Distribusi kewenangan diberikan agar daerah-daerah mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dimana tujuan otonomi daerah adalah untuk mewujudkan tujuan nasional sebagai mana yang dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945..

- b. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, mengatur mengenal pola hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah provinsi, kabupaten dan kota diatur lebih rinci. Prinsip otonomi yang dikehendaki adalah memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah, bertanggung jawab serta mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan bertujuan untuk meningkatkan daya saing antar daerah dalam menghadapi globalisasi dan tantangan zaman dalam prinsip demokrasi yang seluas-luasnya.

2. Mekanisme pembagian urusan pemerintah daerah pasca amandemen UUD 1945

- a. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Menentukan urusan pemerintahan secara tegas yang menjadi urusan pemerintah pusat, dan mana menjadi urusan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.. Dalam UU ini mengatur pula tentang urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi terutama pada pelayanan umum lintas kabupaen/kota. Sehingga akan lebih kuat karena kewenangan itu tidak dapat diubah oleh pemerintah pusat secara sepihak.

- b. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dengan dikeluarkannya undang-undang ini memberi ketentuan yang lebih tegas antara pembagian urusan pemerintah pusat

dan dan pemerintah daerah untuk lebih mendapatkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintah didaerah.

B. Saran

Pasca amandemen UUD 1945 pengaturan penyelenggaraan pemerintah daerah memberikan dampak yang lebih baik dalam pengaturan urusan pemerintah daerah sehingga akan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dengan banyak menggali potensi yang ada pada masing-masing daerah. Sehingga diharapkan kesenjangan tidak akan terjadi. Dan diharapkan akan betul-betul terwujudkan pembangunan yang berkeadilan dengan berdasar Pancasila dan UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Aman Ichsanul, *Rasionalitas dan Tuntutan Federalisme, Feodalisme Untuk Indonesia*, Komus Media.
- Amirrudin dan Zaenal Asikin, 2004 *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta
- Budiardjo Meriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2008, Penerbit PT Gramedia Jakarta.
- Hoessein Benyamin, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Penjelmaan 100 Tahun*, 2005 Institute for Local Development Yayasan Tifa,
- Huda Ni'matul, *Hukum Pemerintah Daerah*, 2017, Nusa Media, Bandung.
- Kusnardi Moch dan Ibrahim Hermalily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 1988, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta
- Syafrudin Ateng , *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*, 1993, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Kelsen Hans, *General Theory of Law and State*, 1973, New York Russell & Russell
- Lubis Soly, *Asas-asas hukum Tata Negara*, 1982, Alumni Bandung.
- Machfud MD Moch. *Politik Hukum di Indonesia*, 1998, LP3ES, Jakarta.

PERATURANPERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Reublik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, Nomor 40 Tambahan Lembaran Negara Reublik Indonesia)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Nomor 5587, Tambahan Lembaran Negara Reublik Indonesia)
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Reublik Indonesia)
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82)
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008, Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Nomor 82)