

DESENTRALISASI ATAU RE-SENTRALISASI? Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

*Prosiding Simposium Nasional
Hukum Tata Negara
Bandung, 8 Juni 2015*

Editor:

Inna Junaenah

Bilal Dewansyah

Mei Susanto

Naksha Laraswati

Wicaksana Dramanda

Diterbitkan oleh:



PSKN

Pusat Studi Kebijakan Negara
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Didukung oleh:

hukum
online.com

DESENTRALISASI ATAU RE-SENTRALISASI?

Politik Hukum Pemerintahan Daerah
Menurut UU No. 23 Tahun 2014
tentang Pemerintahan Daerah

Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara

Bandung, 8 Juni 2015

Editor:

Inna Junaenah

Bilal Dewansyah

Mei Susanto

Nakshalaraswati

Wicaksana Dramanda

Pusat Studi Kebijakan Negara
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran
(PSKN FH Unpad)

Bandung, 2015

PENGANTAR EDITOR

Buku ini merupakan prosiding yang berisi kumpulan makalah dan abstrak yang dipresentasikan dalam Simposium Nasional Hukum Tata Negara dengan tema "**Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014: Desentralisasi atau Re-Sentralisasi?**" pada tanggal 8 Juni 2015 di Universitas Padjadjaran, Bandung yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH Unpad).

Simposium ini merupakan ajang pertemuan para akademisi dan praktisi pemerhati persoalan Hukum Tata Negara, khususnya mengenai topik pemerintahan daerah. Di samping para *scholar* Hukum Tata Negara, simposium ini juga dihadiri oleh pemakalah dengan perspektif ilmu lainnya, seperti Ilmu Politik dan kebijakan publik pada umumnya.

Tema seputar pemerintahan daerah yang diusung dalam simposium ini merupakan respon terhadap keberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru. Pertanyaan dalam tema tersebut tampaknya terjawab dari aspek desain Undang-Undang tersebut di satu sisi dan dari analisis para pemerhati. Secara keseluruhan diskursus dalam Simposium ini mengarah ke satu titik: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menarik kembali grafik sentralisasi pasca euphoria otonomi daerah yang dibawa oleh UU No. 22 Tahun 1999. Belum tuntas problem tersebut terselesaikan oleh UU No. 32 tahun 2004, desentralisasi sudah ditarik lagi oleh Pemerintah Pusat. Kecenderungan tersebut terkonfirmasi dari penjelasan bahwa dalam format baru kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia beranjak dari kewenangan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Sebaran pandangan-pandangan baik dari *keynote* dan *invited speakers*, maupun presentasi para pemakalah dituangkan ke dalam prosiding ini dan publikasi lain, di antaranya Jurnal yang dikelola oleh Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (*Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum/ PJIH*).

Akhirnya, dari sisi editorial hendak dikatakan bahwa wacana ini bukan saja menjadi bahan kekayaan secara konseptual, akan tetapi juga dapat menstimulasi perkembangan hukum acara, jika suatu saat terdapat permohonan pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.

Bandung, Desember 2015

Editor Utama,

Inna Junaenah, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

PENGANTAR EDITOR	i
DAFTAR ISI	ii

Bab I Perdebatan Konstitusional Pemerintahan Daerah

Konstitusionalitas Pemerintahan Daerah di Indonesia: Eksperimentasi Yang Tak Kunjung Selesai	1
<i>Otong Rosadi</i>	
Parameter Pembagian Wewenang Pemerintahan	2
<i>Jantje Tjiptabudy</i>	
Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	16
<i>William Sanjaya</i>	

Bab II Sistem Rumah Tangga Daerah

Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah	17
<i>Dian Agung Wicaksono</i>	
Model Penataan Urusan Pemerintahan Daerah Yang Berkarakter Desentralistik	18
<i>Sherlock Lekipiouw</i>	
Prospek Dan Tantangan Hubungan Pusat- Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	33
<i>Zennis Helen</i>	
Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	52
<i>Septi Nur Wijayanti</i>	
Prospek Memajukan Kesejahteraan Umum Melalui Kebijakan Desentralisasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	70
<i>Nanik Prasetyoningsih</i>	

Bab III Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah

Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	89
<i>Ardiansyah</i>	
Telaah Hukum Pola Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	100
<i>Yusdiyanto</i>	

Politik Hukum Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Ditinjau Dari Kelembagaan dan Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah	101
<i>Hesti Armiwulan</i>	
Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia di Era Reformasi	102
<i>Mudiyati Rahmatunnisa</i>	
Implikasi Pengaturan Urusan Pemerintahan Konkuren Terhadap Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah	103
<i>Darmini Roza</i>	
Desain Kelembagaan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah: Antara Idealisasi Penguatan Daerah versus Resentralisasi	116
<i>Hernadi Affandi</i>	
Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah di Era Reformasi	118
<i>Derita Prapti Rahayu</i>	
Politik Hukum Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	119
<i>Hananto Widodo</i>	
Analisa Pengawasan Pembentukan Perda Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Perspektif Otonomi Daerah	136
<i>Fajri Nursyamsi</i>	
Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	137
<i>Tri Sulistyowati</i>	
Dinamika Politik Hukum Pengawasan Pemerintah Terhadap Peraturan Daerah	155
<i>Muhtadi</i>	
Kerancuan Penerapan Kewajiban Melaksanakan Program Strategis Nasional Bagi Kepala Daerah Dalam Ketentuan Pasal 67 Huruf F Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	176
<i>Nur Rohim Yunus</i>	

Bab IV Implikasi Sektoral dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Tarik Ulur Desentralisasi dan Anomali Sistem Pembagian Urusan: Studi Atas Pengalihan Kewenangan atas Urusan Pengelolaan Pendidikan Menengah dan Implikasinya	177
<i>Bilal Dewansyah</i>	
Majelis Permusyawaratan Rakyat ke Pemerintahan Desa (Suatu Kajian Awal)	178
<i>Inna Junaenah</i>	
Aspek Hukum dan Ekonomi Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Pilihan Paska Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Pengusahaan Panas Bumi dalam Kawasan Hutan di Jawa Barat)	179
<i>Canggih Prabowo</i>	

Politik Hukum Ketenagakerjaan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Analisa Terhadap Kewenangan Pengawas Ketenagakerjaan: Desentralisasi atau Re-Sentralisasi)	198
<i>Hollyness N. Singadimedja</i>	
Kebijakan Pengelolaan Keamanan di Perbatasan Provinsi Kalimantan Utara dalam Hubungan Pusat-Daerah	214
<i>Aryono Putra</i>	
Pengaturan Wewenang Dalam Pengelolaan Wilayah Laut dan Implikasinya Terhadap Undang-Undang Sektoral	215
<i>Jantje Tjiptabudy dan Sherlock. H. Lekipiouw</i>	
Kewenangan Pemerintah di Bidang Agama: Tinjauan Atas Kewenangan Pemerintah Kabupaten Dalam Membuat Kebijakan Daerah Dalam "Bidang Agama"	231
<i>M. Husnu Abadi</i>	
Implikasi Sektor Dalam Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah	242
<i>Isran Noor dan Zulkarnain</i>	
Standar Penerapan HAM Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Mewujudkan HAM dalam Tataran Lokal	248
<i>Rahayu Prasetianingsih</i>	

PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PEMERINTAH DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Tri Sulistyowati²⁶⁰

Abstrak

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang dibagi atas daerah-daerah provinsi, yang kemudian provinsi-provinsi tersebut dibagi atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Masing-masing daerah memiliki pemerintahan daerah dengan kewenangan untuk mengatur urusan yang diberikan oleh Pemerintah berdasarkan undang-undang. Adanya pemerintahan daerah merupakan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara teritorial, yang mengakibatkan adanya hubungan pembagian kewenangan ataupun urusan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Salah satu tujuan ditetapkannya UU No.23 Tahun 2014 menggantikan UU No.32 Tahun 2004 adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah. Dalam rangka hubungan tersebut, undang-undang ini menentukan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah yang dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non-kementerian, dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Secara nasional pembinaan dan pengawasan tersebut dikoordinasikan oleh menteri. Beberapa bentuk pengawasan yang dilakukan di antaranya adalah adanya kewenangan Pemerintah untuk memberhentikan kepala daerah/wakil kepala daerah yang tidak menjalankan program strategis nasional, pembatalan produk hukum Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota (Perda/Pergub/Perbup/Perwali). Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, gubernur menjalankan peran Pemerintah Pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Kata Kunci: *Controlling, Local Government, Unitary State*

A. Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Demikian bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Sebagai konsekuensi dianutnya susunan negara kesatuan, maka seluruh wilayah Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah yang terdiri dari daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945, daerah-daerah tersebut diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri dari Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pasal 18 menentukan bahwa Negara Kesatuan RI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai

²⁶⁰ (Dr, SH, MHum). Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti. Email : trisulistyowati98@yahoo.com.

pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Selanjutnya, pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Wilayah-wilayah negara yang dibagi itu diberi otonomi untuk mengatur dan melaksanakan sendiri urusan rumah tangga masing-masing. Karena itu, setiap wilayah memiliki pemerintahan sendiri yang secara hierarkis disebut daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Susunan hierarkis tersebut pada umumnya dimaksudkan oleh pemerintah pusat sebagai bentuk kewenangan lebih tinggi dan/atau luas wilayah yang lebih tinggi atas wilayah yang lebih rendah, sekaligus sebagai bentuk kontrol kepala daerah yang lebih tinggi terhadap kepala daerah yang lebih rendah.²⁶¹

Dibentuknya pemerintahan daerah pada dasarnya adalah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Pemerintahan daerah dibentuk guna mewujudkan pemerintahan yang responsif terhadap dinamika yang terjadi di daerah, di samping karena pemerintahan yang desentralistis lebih kondusif dibandingkan dengan pemerintahan yang sentralistis bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia. Dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke daerah, maka rakyat di daerah akan menjadi semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui desentralisasi, akan lebih mudah mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah juga berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut CF Strong, esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain kekuasaan Pemerintah Pusat tidak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain pembentuk undang-undang di tingkat pusat. Badan pembentuk undang-undang ada di tangan Pusat yang kemudian dapat mendelegasikan kekuasaan itu kepada badan-badan tambahan yang dapat dihapus sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah Pusat.²⁶² Dalam negara kesatuan, adanya pemerintahan daerah juga merupakan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan. Apabila dikelompokkan, maka kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara, yaitu secara vertikal dan horisontal. Dalam hal ini adalah pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Carl J Frederich, pembagian kekuasaan secara vertikal disebut juga sebagai pembagian kekuasaan teritorial (*territorial division of power*) yang merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.²⁶³

Sebagai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara teritorial, dikenal adanya asas-asas dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

²⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, 2007, hlm. 398.

²⁶² Strong, Charles Frederick, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, London: Printed, Sidgwick & Jackson Limited, 1960, hlm. 116.

²⁶³ Frederich dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 138.

Secara umum, diantara negara-negara kesatuan dapat digolongkan ke dalam negara kesatuan dengan sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan negara kesatuan dengan desentralisasi (*unitary state by decentralization*). Selain itu, terdapat asas-asas teknis negara kesatuan yang dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, yakni asas sentralisasi dan asas konsentrasi bagi negara kesatuan dengan sentralisasi serta asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, dilengkapi asas tugas pembantuan bagi negara kesatuan dengan desentralisasi.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁶⁴ Kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing daerah tersebut diatur di dalam undang-undang yang dibuat Pemerintah.

B. Pembahasan

1. Kedudukan Pemerintahan Daerah Dalam Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu Pemerintah. Kedaulatan sepenuhnya berada pada Pemerintah karena di dalam negara kesatuan tidak terdapat negara-negara yang berdaulat, meskipun di dalam negara kesatuan, wilayah-wilayah negara dibagi ke dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian di dalam bentuk negara federal.

Pada negara kesatuan yang dominion, esensi negara kesatuan adalah negara dengan kedaulatan yang tidak terbagi-bagi, baik ke dalam/intern maupun ke luar/ekstern. Menurut pembawaannya, negara kesatuan merupakan negara dengan sentralisasi kekuasaan. Namun, karena keadaan, perkembangan, kebutuhan, atau karena bagian-bagian dari negara itu mempunyai ciri tersendiri yang harus dipertahankan demi kepentingan yang lebih besar, maka dapat juga dikelola dengan sistem desentralisasi. Negara kesatuan adalah negara satu negara atau negara tunggal dan negara dengan satu sistem pemerintahan. Pemerintahan pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Oleh karena itu, secara teoretis ideal, kecil kemungkinan terjadi pemisahan daerah dari pusat.

RDH Koesoemahatmadja mengingatkan bahwa Pemerintah negara kesatuan dapat mencampuri urusan rumah tangga daerah asal urusan tersebut termasuk ke dalam kepentingan umum. Hal ini merupakan perbedaan prinsipil dengan Pemerintah dari sesuatu negara serikat yang mempunyai hak campur tangan yang lebih terbatas terhadap urusan-urusan pemerintah daerah.²⁶⁵ Selanjutnya, RDH Koesoemaatmadja berpendapat bahwa

²⁶⁴ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 dan 3 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁶⁵ RDH Koesoemaatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1975, hlm. 100.

campur tangan dalam negara kesatuan itu dapat merupakan: (1) tindakan pengawasan (*toezicht*), (2) tindakan penyelidikan dan pemeriksaan (*enquete*), (3) tindakan perbaikan (*correctie*), dan (4) tindakan pengadilan (*judicieel*).²⁶⁶ Sebaliknya, penguasa daerah atau pemerintah daerahpun mempunyai kewajiban memadukan kepentingan negara atau kepentingan nasional dan kepentingan daerah atau kepentingan lokal. Ateng Syafrudin mengatakan bahwa penguasa daerah atau pemerintah daerah berkewajiban memadukan antara kepentingan nasional dengan kepentingan lokal, sehingga bukan saja merupakan perpaduan kepentingan yang harmonis, tetapi sangat bermanfaat bagi masyarakat di daerahnya, karena penguasa daerah lebih dekat, lebih mengetahui tentang keadaan dan kebutuhan rakyat daerah dengan tetap mengingat agar tidak merugikan kepentingan nasional secara keseluruhan.²⁶⁷

Dalam negara kesatuan, adanya pemerintahan daerah juga merupakan konsekuensi pembagian kekuasaan. Apabila dikelompokkan, maka kekuasaan dapat dibagi dalam dua cara, yaitu secara vertikal dan horisontal. Dalam hal ini adalah pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Carl J Frederich, pembagian kekuasaan secara vertikal atau disebut juga pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*) adalah pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.²⁶⁸

Sebagai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara teritorial, maka dikenal adanya asas-asas dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara umum di antara negara-negara kesatuan dapat digolongkan ke dalam negara kesatuan dengan sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan negara kesatuan dengan desentralisasi (*unitary state by decentralization*), maka asas-asas teknis negara kesatuan dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, yakni asas sentralisasi dan asas konsentrasi bagi negara kesatuan dengan sentralisasi serta asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, dilengkapi asas tugas pembantuan bagi negara kesatuan dengan desentralisasi.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁶⁹

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Ateng Syafrudin, *Pemerintah Daerah Di Beberapa Negara Eropa dan Perencanaan Pembangunan*, Bandung: PT Bandung Press, 1973, hlm. 100.

²⁶⁸ Frederich dalam Miriam Budiardjo, *Loc. cit.*

²⁶⁹ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 dan 3 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁷⁰

2. Teori Pembagian Kekuasaan Dalam Negara Kesatuan

Menurut Carl J Frederich, pembagian kekuasaan secara vertikal atau disebut juga sebagai pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*) adalah pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.²⁷¹ Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of power* ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁷²

Menurut Arthur Mass, pembagian kekuasaan terbagi dalam dua hal, yaitu *capital division of power* sebagai pembagian kekuasaan secara horisontal atau sering dipersamakan dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan *areal division of power* sebagai pembagian kekuasaan secara vertikal.²⁷³ Dalam kaitannya dengan hal ini, Hans Antlov berpendapat bahwa pembagian kekuasaan dapat dilakukan dengan cara: pertama, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut proses yang dianut dalam pemerintahan. Cara *capital division of power* (CDP) atau pembagian kekuasaan secara horisontal, dilakukan dimana proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif, masing-masing diberikan kepada satu badan. Sementara cara *areal division of power* adalah pembagian kekuasaan secara vertikal, dilakukan dimana proses legislatif hanya dapat diberikan kepada pemerintah pusat atau secara bersama-sama kepada unit yang terdesentralisasi. Pembagian kekuasaan basis wilayah dengan cara ini dapat terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (daerah otonom) pada konteks negara kesatuan dan antara negara bagian dengan pemerintah dalam konteks negara federal. Pembagian kekuasaan ini didasari oleh suatu undang-undang. Oleh karena itu, Hans Antlov menyatakan bahwa kekuasaan daerah otonom diterima dari atas dan dapat ditarik kembali melalui undang-undang yang baru, tanpa persetujuan daerah otonom yang bersangkutan.²⁷⁴

²⁷⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas, Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011. Hlm. 8.

²⁷¹ Frederich dalam Miriam Budiardjo, *Loc. cit.*

²⁷² Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 dan 3 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

²⁷³ Arthur Mass, *A Theory of Loyal Government*, Glencoe & Illinois: The Free Press, 1959, hlm. 10.

²⁷⁴ Hans Antlov dalam Agusssalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 48-49.

Sebagai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara teritorial, maka dikenal adanya asas-asas dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara umum di antara negara-negara kesatuan dapat digolongkan ke dalam negara kesatuan dengan sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan negara kesatuan dengan desentralisasi (*unitary state by decentralization*), maka asas-asas teknis negara kesatuan dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua kelompok asas teknis tersebut yaitu, asas sentralisasi dan asas konsentrasi bagi negara kesatuan dengan sentralisasi serta asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi yang dilengkapi dengan asas tugas pembantuan bagi negara kesatuan dengan desentralisasi.

Dalam rangka pelaksanaan hubungan antara satuan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, maka dibentuklah daerah-daerah otonom sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Selanjutnya Pasal 1 angka 12 UU No.23 Tahun 2014 menentukan bahwa Daerah Otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.

Dalam kaitan dengan kelaziman penentuan batas-batas wewenang dan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah pada negara kesatuan, Al Chaidar Zulfikar Salahuddin Herdi Sahrasad mengemukakan bahwa negara kesatuan (*Eenheidsstaat* atau *unitary*), berbicara tentang suatu negara berdaulat dengan satu konstitusi. Konstitusi negara kesatuan menentukan batas-batas wewenang dan kekuasaan daerah, sedangkan kekuasaan yang tidak diatur dianggap sebagai kekuasaan milik pusat (*residu power*).²⁷⁵ Sementara L.J. van Apeldoorn berpendapat bahwa suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.²⁷⁶

Kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau sifatnya desentralistik. Kedua sifat hubungan ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah atau kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat. dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.²⁷⁷

Desentralisasi pada negara kesatuan berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Meskipun kedua lingkungan pemerintah (Pusat dan Daerah) merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena masing-masing mempunyai

²⁷⁵ Al Chaidar Zulfikar Salahuddin Herdi Sahrasad, *Federasi Atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, Jakarta: Madani Press, 2000, hlm. 61.

²⁷⁶ Van Apeldoorn dalam J.C.T. Simorangkir, *Pelajaran Hukum Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, hlm.

²⁷⁷ Ibid.

lingkungan wewenang, tugas, dan tanggung jawab berbeda, maka tidak menutup kemungkinan terjadi semacam tarik menarik bahkan *spanning* hubungan antara keduanya.²⁷⁸

Pusat yang bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas *uniformitas*), kadang-kadang lebih cenderung pada penyelenggaraan pemerintahan sentralistik. Di lain pihak, upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial sangat dipengaruhi misalnya oleh corak susunan masyarakat. Cara-cara mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial pada susunan masyarakat yang (relatif) homogen akan berbeda dengan masyarakat majemuk. Pada masyarakat majemuk upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak susunan setempat (yang bersifat lokal), perbedaan sistem budaya dan kepercayaan, perbedaan sifat dan letak geografi, perbedaan latar belakang sejarah, dan sebagainya. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik.²⁷⁹

Dalam negara kesatuan, kekuasaan Pemerintah Pusat tidak sederajat dengan Pemerintah Daerah. Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang, kekuasaan pemerintah yang ada di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.²⁸⁰

Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dominasi Pemerintah Pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.²⁸¹

Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity command*).

²⁷⁸ Bagir Manan, *Op cit*, hlm. 16.

²⁷⁹ *Ibid*, hlm. 17.

²⁸⁰ Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1994, hlm. 207-208.

²⁸¹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, hlm. 3.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasar UU No. 23 Tahun 2014

Pada tanggal 25 September 2014, untuk menggantikan UU No.32 Tahun 2004 yang dianggap tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat, maka DPR mensahkan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan khusus materi tentang Pemilihan Kepala Daerah, diatur dalam UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah. Selanjutnya, sampai dengan saat ini UU No.23 Tahun 2014 ini sudah mengalami perubahan sebanyak dua kali dengan UU No.2 Tahun 2015 dan UU No.9 Tahun 2015.

Dalam UU No.23 Tahun 2014, dengan berdasar pada ketentuan Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah. Terdapat penegasan bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Berbeda dengan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya, UU No.23 Tahun 2014 memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, sehingga Pemerintah dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal, dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Sesuai dengan ketentuan dalam UU No.23 Tahun 2014, urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden, sehingga tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah di tangan Presiden. Oleh karena itu, agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. Kepala daerah dan DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas asas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektifitas, dan keadilan.

Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yang tidak diserahkan kepada Daerah, yang meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Terhadap urusan absolut ini, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri

maupun melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

b. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib yang meliputi pelayanan dasar dan bukan pelayanan dasar, dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Pembagian urusan pemerintahan konkuren didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasar pada prinsip-prinsip tersebut, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- 1). Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- 2). Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- 3). Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- 4). Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- 5). Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sementara itu, berdasar pada ketentuan Pasal 13 Ayat (3), urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- 1). Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- 2). Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- 3). Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota;
- 4). Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi

Dalam rangka penyelenggaraan urusan konkuren, kewenangan Daerah kabupaten/kota meliputi:

- 1). Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- 2). Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- 3). Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota
- 4). Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Khusus untuk pengelolaan bidang kehutanan, kelautan, dan sumber daya mineral, maka diatur mengenai pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah provinsi. Kabupaten/kota mempunyai kewenangan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota, pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota, dan memperoleh bagi hasil atas pengelolaan urusan di bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah

provinsi serta Daerah kabupaten/kota diatur dan dicantumkan dalam lampiran undang-undang.

Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan konkuren berwenang untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pemerintah Pusat berwenang menetapkan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan konkuren. Kewenangan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan ini dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian, yang dalam pelaksanaannya harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.

Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah, yang berpedoman pada NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Apabila kebijakan Daerah tersebut tidak berpedoman pada NSPK yang ditentukan Pemerintah Pusat, maka Pemerintah Pusat berwenang untuk membatalkan kebijakan tersebut. Namun demikian, apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan NSPK, maka penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dalam pelaksanaannya, penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Pelaksanaan urusan wajib ini harus berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren ini dilaksanakan sebagai berikut:

- (1). Urusan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan dengan cara:
 - a) diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah Pusat
 - b) dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, setelah memperoleh persetujuan gubernur;
 - c) menugaskan kepada Daerah berdasarkan asas tugas pembantuan yang ditetapkan dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah non-kementerian, yang ditetapkan setelah berkoordinasi dengan menteri.
- (2). Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi diselenggarakan dengan cara:
 - a) diselenggarakan sendiri oleh Daerah provinsi;
 - b) dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, yang ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - c) dengan cara menugasi Desa, yang ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota diselenggarakan dengan cara:

- 1) diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota
- 2) ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa, yang ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Dalam hal suatu Daerah melaksanakan tugas pembantuan, maka anggaran yang diperlukan disediakan oleh yang memberikan penugasan. Dokumen anggaran untuk melaksanakan tugas pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian rancangan APBD dalam dokumen yang terpisah. Demikian pula laporan pelaksanaan anggaran tugas pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian laporan keuangan Pemerintah Daerah dalam dokumen yang terpisah.

d. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, yang meliputi:

- 1). pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan UUD Negara RI Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika, serta pemerataan dan pemeliharaan keutuhan NKRI.
- 2). pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
- 3). pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional .
- 4). penanganan konflik sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5). koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6). pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- 7). pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan instansi vertikal.

Urusan-urusan seperti tersebut di atas dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing, dan dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan tugas tersebut, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri, dan bupati/walikota bertanggungjawab kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Kegiatan ini seluruhnya dibiayai dari APBN.

Dalam rangka membangun sinergi antara pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan pembangunan yang dilakukan oleh Daerah, maka diperlukan koordinasi antara Daerah dengan Pemerintah melalui kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian. Perlu dilakukan pemetaan terhadap potensi unggulan yang dimiliki masing-masing Daerah, untuk kemudian disinergikan dengan pelaksanaan bidang tugas kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian yang bersangkutan. Dengan demikian,

maka potensi unggulan yang ada di Daerah dapat dikembangkan bersama-sama dengan Pemerintah melalui kementerian terkait.

Di samping adanya koordinasi dengan Pemerintah melalui kementerian, dilakukan juga koordinasi di antara pemerintahan di daerah. Koordinasi tersebut dilakukan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, dengan membentuk Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di kecamatan. Anggota Forkopimda meliputi pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial TNI di Daerah, dengan diketuai oleh Kepala Daerah pada masing-masing tingkatan Daerah.

4. Bentuk-Bentuk Pengawasan Pemerintahan

Dengan mencermati konstitusi (1983) di negara Belanda, Bagir Manan membedakan dua macam bentuk pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan represif. Kedua bentuk pengawasan tersebut disebut sebagai bentuk pengawasan klasik. Di samping kedua bentuk pengawasan tersebut, terdapat juga bentuk pengawasan positif, yang termasuk di dalamnya adalah pembuatan petunjuk atau pedoman. Adanya bentuk pengawasan positif ini menimbulkan cara penggolongan lain, yaitu pengawasan positif dan pengawasan negatif.²⁸² Disebut pengawasan positif karena pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya aktif berinisiatif melakukan tindakan menghalangi kelalaian pemerintah yang lebih rendah tingkatannya. Apabila yang dilakukan pemerintah tingkat lebih atas hanya menghalangi suatu tindakan yang sudah dilakukan baik tindakan yang belum mempunyai akibat hukum atau yang sudah mempunyai akibat hukum, maka bentuk pengawasan tersebut disebut pengawasan negatif. Termasuk dalam pengawasan negatif ini adalah pengawasan preventif dan represif.

a. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif bersifat struktural dan spesifik, karena sebelumnya telah ditetapkan jenis-jenis keputusan yang harus disampaikan kepada pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya untuk memperoleh pengesahan. Pengawasan preventif dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- 1). pertimbangan atau pengawasan dijalankan sebelum pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan.
- 2). pertimbangan atau pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tetapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum.

b. Pengawasan Represif

Pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum, dan dilakukan dengan cara pembatalan atau penangguhan.

²⁸² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994, hlm. 77-78.

5. Mekanisme Pengawasan Pemerintah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No.23 Tahun 2014

Salah satu tujuan ditetapkannya UU No.23 Tahun 2014 menggantikan UU No.32 Tahun 2004 adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Undang-undang menentukan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah, yang dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non-kementerian, dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Secara nasional pembinaan dan pengawasan tersebut dikoordinasikan oleh Menteri. Beberapa bentuk pengawasan yang dilakukan tersebut di antaranya adalah adanya kewenangan pemerintah untuk memberhentikan kepala daerah/wakil kepala daerah yang tidak menjalankan program strategis nasional, pembatalan produk hukum pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota (Peraturan Daerah/ Peraturan Gubernur/ Peraturan Bupati/ Peraturan Walikota). Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, gubernur menjalankan peran Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Oleh karena itu, sesuai dengan ketentuan dalam UU No.23 Tahun 2014, mekanisme pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah dapat dikenali dalam beberapa bentuk, diantaranya:

a. Pengawasan Atas Pelaksanaan Urusan Pemerintahan

Mekanisme pengawasan Pemerintah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah diperjelas dalam undang-undang ini. Dalam Penjelasan Umum ditegaskan bahwa: " . . . *Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan ketantuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan . . . "*

Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan dapat dilihat pertama-tama dari ketentuan Pasal 6 UU No.23 Tahun 2014 yang menentukan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan

urusan pemerintahan. Artinya, Pemerintah Pusatlah yang menentukan bagaimana urusan pemerintahan tersebut hendak dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan di dalam pelaksanaannya. Presiden merupakan penanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Pembinaan dan pengawasan tersebut dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintahan non-departemen, dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan, Pemerintah Pusat berwenang untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai pedoman dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan yang dibuat Daerah harus berpedoman pada NSPK tersebut, dan apabila ketentuan ini dilanggar, maka kebijakan daerah yang telah diambil dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.

b. Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah

Sebagai konsekuensi dari penyerahan urusan kepada Daerah dalam bentuk otonomi daerah, maka salah satu bentuk pengawasan dari Pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya kewenangan pembatalan Perda yang dimiliki oleh Presiden. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggung jawab atas otonomi daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah.²⁸³ Hal tersebut memberi dasar bahwa peraturan daerah tetap akan mendapat kontrol atau pengawasan dari Pemerintah Pusat.

Bentuk-bentuk pengawasan Perda ini dapat berupa pengawasan yang bersifat represif dengan melakukan pembatalan terhadap Perda, dan pengawasan preventif dengan melakukan evaluasi rancangan Perda.

1). Pengawasan Perda yang bersifat represif

Pasal 250 UU No.23 Tahun 2014 menentukan bahwa Perda dan Perkada dilarang bertentangan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah: terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender. Selanjutnya Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan

²⁸³ Lihat ketentuan Pasal 91 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dibatalkan oleh Menteri. Sedangkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati (Perbup)/Peraturan Walikota (Perwali) dibatalkan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat, atau oleh Menteri. Adanya kewenangan Menteri untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Perbup/Perwali ini menunjukkan adanya kewenangan yang sangat besar dari Pemerintah Pusat untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Terhadap penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang masih memberlakukan Perda yang telah dibatalkan oleh Menteri atau Gubernur, maka akan dikenai sanksi yang berupa sanksi administratif (yaitu tidak dibayarkannya hak-hak keuangan selama 3 bulan) dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan Perda. Sedangkan terhadap pemberlakuan Perda pajak dan/atau retribusi daerah yang telah dibatalkan akan berakibat sanksi penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) bagi daerah yang bersangkutan.

Guna menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda yang dilakukan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dengan adanya mekanisme ini, maka tujuan untuk menciptakan masyarakat daerah sebagai satu kesatuan dalam kerangka NKRI dapat diwujudkan.

2). Pengawasan Perda yang Bersifat Preventif

Pengawasan yang bersifat preventif dilakukan dengan cara melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda. Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Demikian pula Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota. Dalam melakukan evaluasi raperda, menteri melakukan koordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan terkait. Dengan demikian, maka evaluasi yang dilakukan dapat bersifat komprehensif dan tepat sasaran.

c. Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

UU No.23 Tahun 2014 mengatur tentang pemberhentian kepala daerah pada Pasal 78-89. Adanya tindakan pemberhentian kepala daerah (selain karena alasan meninggal dunia dan atas permintaan sendiri) yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat menunjukkan adanya upaya untuk melakukan pengawasan terhadap kepala

daerah. Dalam rangka pengawasan, Kepala daerah dan/wakil kepala daerah dapat diberhentikan apabila:

- 1). dinyatakan melanggar sumpah/janji kepala daerah/wakil kepala daerah;
- 2). tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- 3). melanggar larangan yang telah ditentukan dalam undang-undang;
- 4). melakukan perbuatan tercela;
- 5). menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen;

Usulan pemberhentian dapat dilakukan oleh menteri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, meskipun tanpa usulan dari DPRD. Untuk melakukan pemberhentian tersebut, Pemerintah Pusat melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah untuk menemukan bukti-bukti pelanggaran. Hasil pemeriksaan tersebut disampaikan oleh Pemerintah Pusat kepada Mahkamah Agung untuk memperoleh putusan. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah/wakil kepala daerah terbukti melakukan pelanggaran, Pemerintah Pusat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Presiden dan Menteri dapat pula memberhentikan sementara terhadap kepala daerah yang telah didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI.

C. Penutup

Sebagai konsekuensi diadanya susunan negara kesatuan, maka seluruh wilayah Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah yang terdiri dari daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945, daerah-daerah tersebut diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri dari Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Wilayah-wilayah negara yang dibagi itu diberi otonomi untuk mengatur dan melaksanakan sendiri urusan rumah tangga masing-masing. Setiap wilayah memiliki pemerintahan sendiri yang secara hierarkis disebut daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Susunan hierarkis tersebut pada umumnya dimaksudkan oleh pemerintah pusat sebagai bentuk kewenangan lebih tinggi dan/atau luas wilayah yang lebih tinggi atas wilayah yang lebih rendah, sekaligus sebagai bentuk kontrol kepala daerah yang lebih tinggi terhadap kepala daerah yang lebih rendah.

Dalam negara kesatuan, adanya pemerintahan daerah juga merupakan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan. Sebagai konsekuensi adanya pembagian kekuasaan secara teritorial, maka dikenal adanya asas-asas dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara umum di antara negara-negara kesatuan dapat digolongkan ke dalam negara kesatuan dengan sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan negara kesatuan dengan desentralisasi (*unitary state by decentralization*). Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, *territorial division of*

power ini diwujudkan dengan adanya satuan pemerintahan yang disebut dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut pembawaannya, negara kesatuan merupakan Negara dengan sentralisasi kekuasaan, meskipun karena keadaan, perkembangan, kebutuhan atau karena bagian-bagian dari negara itu mempunyai ciri tersendiri yang harus dipertahankan demi kepentingan yang lebih besar, dapat juga dengan desentralisasi. Negara kesatuan adalah negara satu negara atau negara tunggal dan negara satu sistem pemerintahan. Pemerintahan pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Dalam UU No.23 Tahun 2014, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasar asas otonomi dan tugas pembantuan dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah, yang dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden, sehingga tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah di tangan Presiden. Oleh karena itu, agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan dalam UU No.23 Tahun 2014, mekanisme pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah dapat dikenali dalam beberapa bentuk, diantaranya: pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan, yang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 6 UU No.23 Tahun 2014 yang menentukan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Bentuk lain dari pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah adalah pengawasan terhadap Perda dan Perkada, baik berupa pengawasan represif yang berupa tindakan pembatalan Perda dan Perkada, maupun pengawasan preventif, yaitu dengan cara melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda. Tindakan pengawasan ini dilakukan oleh menteri untuk tingkat provinsi dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk tingkat kabupaten/kota. Selain kedua bentuk pengawasan tersebut, adanya kewenangan Pemerintah Pusat untuk memberhentikan kepala daerah tanpa didahului dengan usulan DPRD juga merupakan tindakan Pemerintah dalam rangka pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Chaidar Zulfikar Salahuddin Herdi Sahrasad, *Federasi Atau Disintegrasi Telaah Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Sosial Demokrasi*, Madani Press, Jakarta, 2000.
- Ateng Syafrudin, *Pemerintah Daerah Di Beberapa Negara Eropa dan Perencanaan Pembangunan*, PT Bandung Press, Bandung, 1973.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Mass, Arthur, *A Theory of Local Government*, Glencoe, The Free Press, Illionois, 1959.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Moh Kusnardi, Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1994.
- Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- RDH Koesoemaatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1975.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume I, Edisi Kedua, 2004.

Rancangan perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dipersiapkan oleh Kementerian Dalam Negeri sejak Tahun 2011, dan telah disepakati antara Komisi II DPR dan Kementerian Dalam Negeri sebagai wakil dari Pemerintah. Konsep perubahan UU No. 32 Tahun 2004 adalah dengan memecah undang-undang tersebut ke dalam tiga undang-undang berbeda, yakni undang-Undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, dan undang-undang tentang desa. Pada akhirnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disahkan sebagai pengganti dari UU No. 32 Tahun 2004. Undang-undang ini berurutan pembahasannya dengan UU Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), dan disetujui tepat setelah persetujuan DPR untuk RUU Pilkada. Berbeda dengan UU Pilkada, debat mengenai substansi UU Pemda baru ini kurang begitu mengemuka di hadapan publik. Padahal tujuan utama perubahan adalah untuk memperbaiki berbagai kelemahan yang masih terdapat di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Aspek-aspek yang dianggap sebagai kelemahan UU No. 32 Tahun 2004 di antaranya adalah mengenai konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, hubungan antar pemerintah daerah dengan masyarakat sipil, dan berbagai aspek lainnya dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum diatur.

Sebagian ahli beranggapan bahwa pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah berdasarkan UU ini semakin condong pada sistem otonomi materil. Selain condong pada sistem otonomi materil, status sebagai perwakilan pemerintah pusat yang pada UU sebelumnya hanya diemban oleh Gubernur, kini juga diemban oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam konteks melaksanakan urusan pemerintahan umum. Artinya, setiap satuan pemerintahan, baik pada tingkat provinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota, merupakan objek dekonsentrasi. Kondisi ini mengakibatkan dipertanyakannya politik hukum otonomi daerah yang terkandung di dalam UU 23 Tahun 2014 yang seolah semakin mengarah pada sistem sentralistik. Padahal, amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 18 adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Proshiding ini berisi sebagian dari makalah dan abstrak yang dipresentasikan dalam Simposium HTN yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) FH Unpad, untuk menjawab persoalan: apakah memang telah terjadi pegeseran dari desentralisasi menjadi kembali pada pola sentralisasi (baca: Re-sentralisasi)? Sebagai sebuah wacana ilmiah, banyak perspektif kritis yang dihadirkan oleh para penulisnya, dan beberapa di antaranya membenarkan ada kecenderungan re-sentralisasi pada UU No. 23 Tahun 2014.

ISBN: 978-602-95828-2-6