

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebelum proklamasi dikumandangkan telah berdiri sebuah lembaga di Indonesia setingkat Lembaga Kenegaraan berupa Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yang telah terbentuk sebagai Lembaga Kebangsaan Indonesia pada tanggal 9 Agustus 1945 oleh tokoh-tokoh Bangsa Indonesia, dan sejak tanggal 15 Agustus 1945 yang dipimpin oleh Soekarno-Hatta, kemudian secara normative Negara Indonesia terbentuk setelah pengucapan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia oleh Soekarno-Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, dan sejak saat itu dalam menjalankan pemerintahan Negara Republik Indonesia harus berpijak pada UUD 1945, sebagai konstitusi tertinggi di negara Republik Indonesia.¹

¹M. Agus Santoso “Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik IndonesiHal” Jurnal Ilmu Administrasi Vol 6,(November 2009), h.418

Selanjutnya tujuan dan cita-cita Proklamasi ini pada tanggal 18 Agustus 1945 terwujud/tercermin didalam UUD 1945 terbagi dalam UUD 1945 yang terbagi di dalam pembekuan dan batang tubuh UUD. Pembekuan UUD 1945 memberikan penjelasan tentang maksud tujuan, serta alasan-alasan bangsa Indonesia untuk mendirikan suatu Negara merdeka dan lain-lain. Dalam pembekuan juga serta resmi/autentik dirumuskan kelima sila Pancasila, dasar filsafat Negara Republik Indonesia.²

Perkembangan kebijakan dan landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal-hal yang berkaitan dengan prinsip dan sistem pembagian urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dalam rangka penerapan asas desentralisasi di Indonesia, tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi : Pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam

² M. Mardojo, *Santiaji Pancasila*, Usaha Nasional Surabaya h,143

sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Bahwa dari isi dan jiwa Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, menurut Solly Lubis Jelaslah bahwa pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik Desentralisasi dan Dekonsentrasi dibidang ketatanegaraan, sebenarnya pasal tersebut lebih banyak mengandung ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintah, dalam hal ini pemerintah daerah. Hal itu didasarkan atas pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang begitu luas dan kecil serta beraneka suku bangsa, dengan semboyan BHINNEKA TUNGGAL IKA untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah perkembangan pengaturan tentang pelaksanaan Desentralisasi/Otonomi daerah di Indonesia sejak kemerdekaan 1945 sampai masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 telah mengalami berbagai pengaturan yang tidak konsisten, yaitu beberapa kali dilakukan. Perubahan secara prinsip dalam pengaturannya, sehingga dalam kenyataannya di Indonesia memang belum pernah terjadi Penyelenggaraan Pemerintah Lokal

(Pemerintah Daerah) yang relatif kuat, hal itu pula yang menjadi hambatan pelaksanaan Otonomi Daerah, Namun demikian sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan seterusnya sampai sekarang pelaksanaan otonomi daerah sudah mengalami perkembangan yang begitu pesat, dan tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Prinsip Negara Kesatuan sudah menjadi landasan hukum dalam menjalankan pemerintahan di Indonesia, sejak kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berdasarkan hukum nasional Indonesia mulai saat itu, sebelum ditetapkan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, oleh Lembaga Kenegaraan Indonesia yaitu Budi Sudjiono dan Dedy Rudianto, Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia disingkat PPKI menetapkan rancangan UUD yang disusun sebelumnya oleh Lembaga Kebangsaan Indonesia yaitu Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, disingkat

³M. Agus Santoso “Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik IndonesiaHal” Jurnal Ilmu Administrasi,h. 419

BPUPKI (Dokoritsu Zyumbi Tjoosakai) pada pertengahan Juli, tepatnya tanggal 17 Juli 1945.

Negara Indonesia yang lahir pada tanggal 17 Agustus 1945, dan sehari kemudian mengesahkan UUD 1945, yang sebelumnya sudah disiapkan, di dalamnya juga termuat mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, atas kesepakatan bersama para pendiri negara pada waktu itu, kemudian ditetapkan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang termuat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

Di dalam Negara Kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas Negara Kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁴

Akan tetapi masih ada yang tertinggal dalam muatan-muatan hukum terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, maka

⁴ M. Agus Santoso "Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik IndonesiaHal" Jurnal Ilmu Administrasi,h.421

pemerintah memandang perlu untuk menyempurnakan dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Apabila dilihat perjalanan panjang undang-undang pemerintahan daerah telah mengalami pasang surut dalam sistem ketatanegaran kita. Setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, diharapkan otonomi dan demokrasi untuk menjalankan kepentingan rakyat di daerah dapat berjalan lancar. Namun pada saat ini UU No. 32 Tahun 2004 sudah diganti oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Apabila diperhatikan jauh lebih dalam peraturan yang selama ini, tentangm pemerintah daerah sangat beragam mulai dari sistem yang sangat sentralistis hingga ke desentralisasi, konsentrasi hingga dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Karena di era reformasi saat ini ada beberapa perubahan yang terhadap konstitusi yang awal mulanya hanya satu pasal namun sekarang sudah terdiri dari tiga pasal dengan sebelas ayat mulai dari Pasal 18, 18A, dan 18B.

Atas dasar pemikiran kontruksi di atas penulis ingin mencari atau menemukan konsep yang ideal antara hubungan

pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menurut UUD 1945. Karena memang pada saat ini peraturan tentang pemerintahan daerah sering sekali diubah-ubah menjadikan pemerintahan daerah menjadi bingung dan kurang fokus terhadap daerah yang diurusnya. Atau memang norma yang ada di dalam pasal-pasal UUD 1945 perlu diinterpretasikan lebih jauh. Maka dalam penelitian konseptual ini peneliti mengkaji permasalahan mengenai masa depan pengaturan pemerintahan daerah terkait dengan asas desentralisasi.⁵

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan Kewenangan Pemerintah Pusat dan daerah menurut Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

⁵ Muhammad "Ridwansyah Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 4,(Desember 2017),h.842

2. Bagaimana pengaturan kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
3. Bagaimana pergeseran paradigma kewenangan Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang no 32 tahun 2004 dan Undang-Undang 23 tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Dari uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perubahan Undang-Undang No 32 Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui Undang-Undang kewenangan Pemerintahan Daerah No 23 Tahun 2014.
3. Untuk mengetahui perubahan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014

D. Manfaat Penelitian

Dalam penulisan ini dapat dikemukakan dua sisi kegunaan dari manfaat penelitian, diantaranya yaitu:

- a. Secara Teoritis, penelitian ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam mengaplikasikan keilmuan yang didapat di Fakultas Syariah UIN Sultan Maulana Hasanudin Banten Mengenai Analisi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah No 23 Tahun 2004 Menjadi Undang Undang 23 Tahun 2014 Tentang Kekuasaan Mengatur dan Memerintah.
- b. Secara Praktis, kegunaan penelitian ini adalah untuk menambah wawasan pengetahuan baik bagi penulis maupun mahasiswa yang ada di Fakultas Syariah UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten Mengenai Analisi Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah No 23 Tahun 2004 Menjadi Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Kekuasaan Mengatur dan Memerintah. Sehingga manfaat dari ini penulisan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau dikembangkan kembali dikemudiaan hari, sebagai bahan referensi terhadap penelitian lebih lanjut.

E. Penelitian Terdahulu yang Relevan

NO	Nama penulisan/judul skripsi/tahun	Subtansi	Perbedaan dengan Penulisan
1.	MELIA SINAGA Dampak Otonomi daerah terhadap kesejahteraan masyarakat dikota banjai fakultas ekonomi unversitas Sumatra utara. 2011	Skripsi ini menjelaskan Tentang pentingnya otonomi daerah pada hakikatnya adalah dalam upaya menciptakan pemerintah yang efektif dan efesien serta berdaya guna demi mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat.	Analisi yuridis kewenangan pemerintahan daerah nomor 32 tahun 2004 menjadi undang undang 23 tahun 2014 tentang kekuasaan mengatur dan memerintah

2.	ISMIRA Konsep otonomi daerah dalam prespektif hukum Islam fakultas dan hukum syari'ah UIN alaudin Makassar. 2017	Skripsi ini menjelaskan tentang konsep otonomi daerah dalam prespektif hukum Islam mengetahui bentuk otonomi daerah di Indonesia dan memahami bentuk otonomi daerah dalam pandangan Islam.	Analisi yuridis kewenangan pemerintahan daerah nomor 32 tahun 2004 menjadi undang undang 23 tahun 2014 tentang kekuasaan mengatur dan memerintah
----	---	--	--

F. Kerangka Pemikiran

Akar konsepsi tentang pemikiran Negara Hukum dalam sejarah Magna Charta 1215, hanya saja baru kemudian pada abad ke XVII, perbincangan tentang Negara Hukum adalah sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari adanya tindakan

sewenang-wenang yang di gulirkan oleh penguasa kala itu. Bahkan kemudian konsepsi Negara Hukum dipandang sebagai bentuk reaksi atas tindakan sewenang-wenang yang dilakukan penguasa.

Atas dasar itulah, maka kemudian pembatasan kekuasaan penguasa menjadi sangat urgen untuk dilakukan melalui perangkat Hukum agar pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan suatu negara dapat terkendali. Cita Negara Hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh seorang filosof Yunani bernama Plato. Menggambarkan bagaimana pentingnya posisi hukum dalam mengatur negara dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintah yang diatur oleh Hukum. Pandangan Plato ini cukup menginsyaratkan bagaimana sesungguhnya peran penting hukum dalam mengatur kehidupan berbangsadan bernegara.

Sesungguhnya pada awal pemikirannya, Plato dan bukunya berjudul Republik, menginginkan supaya Negara diperintah oleh se orang raja dari kalangan filosof dengan maksud bahwa Negara dapat diperintah secara bijak tanpa harus tunduk

pada mekanisme hukum. Namun dalam perjalanan bahwa apa yang dicita-citakan Plato sejak awal ternyata sangat sulit untuk direalisasikan. Karena faktanya bahwa Negara yang diperintah oleh seorang filosof yang bijak tidak selamanya berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itulah maka Plato kemudian menegaskan bahwa sesungguhnya pilihan terbaik dalam mengelola Negara harus tunduk pada aturan-aturan yang berlaku.

Pemikiran Plato dikembangkan oleh muridnya yang bernama Aristoteles. Ketika Aristoteles berusaha mewariskan ajaran gurunya dengan melakukan penyempurnaan terhadap pengertian Negara Hukum dengan mengatakan bahwa suatu Negara yang baik adalah Negara yang dijalankan menurut konstitusi serta berkedaulatan Hukum. Menurut Aristoteles sesungguhnya memerintah dalam Negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil. Di sisi lain kesesuaian berperan penting guna menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia harus didik menjadi warga Negara yang Baik, dengan demikian

maka manusia akan ditempatkan menjadi warga negara yang bersikap adil dalam kehidupan.⁶

Ababila kemudian kembali pada pandangan Ariestoteles, dapat dipahami bahwa Negara Hukum memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan keadilan dan konstitusi. Oleh sebab itulah maka sebagai Negara, termasuk Indonesia menepatkan pengaturan konsepsi Negara Hukum dalam konstitusinya. Hal ini dilakukan agar penegasan konsep hukum dapat terpatridalam kehidupan kenegaraan dan menjadi landasan yang sangat kuat dalam menjalankan roda pemerintahan dan kehidupan bernegara. Selain itu, penempatan Negara Hukum dalam konstitusi dapat dimanai sebagai ketaatan terhadap hukum dalam menjalankan roda pemerintahan.

Kemudian bila dibandingkan dengan pendapat ahli lainnya., yaitu Hans Kalsen memberikan argumentasi bahwa dalam kaitan Negara Hukum yang juga merupakan Negara Demokratis setidaknya-tidaknya harus memiliki 4 (empat) syarat

⁶ Janpatar Simamira “Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Jurnal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” *Dinamika Hukum* Vol. 14. No.3. (September 2015) h.550

pertama, Negara yang kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan Undang-Undang, kedua Negara yang mengatur mekanisme atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh penguasa, ketiga Negara yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman serta adanya peradilan administrasi negara dan keempat Negara yang melindungi hak asasi manusia.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya pada bagian awal tulisan ini bahwa pengaturan mengenai Indonesia sebagai Negara Hukum dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dimuat dalam bagian batang tubuh atau pasal-pasal pengaturan hanya ditepatkan pada bagian sistem Pemerintahan Negara Indonesia. Hal yang berdasar atas Hukum tidak berdasarkan kekuasaan berkala dengan bentuk pengaturan yang demikian, maka tentu dengan mudah akan dipahami bahwa Negara Hukum sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 sebelum perubahan negara hukum yang mengarah pada konsep hukum yang lahir dari konsep hukum Eropa Kontinental. Penegakan semacam ini sangat dibutuhkan agar kemudian tidak terbuka ruang penafsiran secara beragam terhadap makna negara hukum itu sendiri hal ini

menjadi salah satu kelebihan dari mekanisme pengaturan yang dituangkan dalam UUD 1945 sebelum perubahan.⁷

Pemerintah lokal pada pengertian pertama, menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (local government atau local authority).

Pemerintahan lokal pada pengertian kedua, menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya

⁷Janpatar Simamira “Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Jurnal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” h. 552

merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (local government) pada dasarnya hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah. Jadi, bukan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di mana dalam konteks Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya). Hoessein berpendapat bahwa istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada local government. Istilah yang lazim digunakan pada local government adalah fungsi pembuatan kebijakan dan fungsi pelaksanaan kebijakan. Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat

yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal.⁸

Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga, menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom. Dalam konteks Indonesia, daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah sedang hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah tersebut berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

Bahwa unsur-unsur Pemerintah daerah adalah subsidi politik dari kedaulatan bangsa dan negara.

1. Pemerintah daerah diatur oleh hukum.

⁸Aries Djainuri Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*, (Tangerang Selatan, Universitas terbuka, 2019), h. 16

2. Pemerintah daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat.
3. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan.
4. Pemerintah daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya. Dikaitkan dengan fungsi umum pemerintahan maka unsur-unsur pemerintahan daerah di atas masih ditambah dengan Pemerintah daerah melaksanakan pembangunan daerah dan memberdayakan masyarakat daerah dalam wilayah yurisdiksinya.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konsep pemerintahan daerah di dalamnya melingkupi organisasi/ lembaga/institusi, fungsi/kegiatan pemerintahan dan daerah pemerintahan. Kemudian untuk lebih memahami makna dari pemerintahan daerah, di bawah ini diuraikan beberapa dimensi yang menyangkut pengertian Pemerintahan daerah.

a) Dimensi Sosial

Konsep pemerintahan daerah dipandang sebagai suatu kelompok masyarakat yang terorganisasi yang mendiami

/bertempat tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan batasan geografis tertentu serta memiliki ciri-ciri tertentu pula.

b) Dimensi Ekonomi

Pemerintah daerah dipahami sebagai organisasi pemerintahan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang terkait erat dengan kondisi dan potensi dari daerah tertentu. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam pembangunan pemerintahan daerah, potensi ekonomi daerah menjadi satu indikator penting baik untuk pemekaran daerah maupun untuk penyerahan urusan daerah. Setiap penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah seharusnya memperhatikan potensi ekonomi daerah. Hal ini penting agar dalam kelanjutan pengelolaan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah itu dapat berdaya guna dan berhasil guna. Demikian pula dengan pemekaran daerah (pembentukan daerah otonom baru), potensi ekonomi daerah menjadi indikator utama dalam mempertimbangkan bisa tidaknya daerah itu dimekarkan.

c) Dimensi Geografi

Pemerintahan daerah dipahami sebagai suatu unit organisasi pemerintahan yang mempunyai lingkungan geografis dengan ciri-ciri tertentu, yang meliputi keadaan fisik geografis tertentu, demografis tertentu dan potensi ekonomi tertentu. Ciri-ciri geografis ini dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan baik dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintahan maupun pembinaan masyarakat, juga terhadap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah maupun tugas-tugas administrasi lainnya.

d) Dimensi Hukum

Pemerintah daerah dipandang sebagai suatu unit badan hukum publik. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik pemerintah daerah di samping dipandang sebagai unit organisasi pelaksana pemerintah pusat, pemerintah daerah juga merupakan suatu organisasi mandiri yang mewakili kepentingan masyarakat di daerahnya. Hal ini mengandung arti dalam batas-batas tertentu pemerintah daerah disertai urusan pemerintahan

tertentu untuk diatur, diurus dan dikelola. Terkait dengan hal ini, pemerintah daerah dapat membuat kebijakan baik berupa peraturan daerah, peraturan dan/ atau keputusan Kepala daerah guna menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah. Sebagai badan hukum publik pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengurus urusan pemerintahan yang telah⁹

diserahkan menjadi urusan rumah tangganya sekaligus pemerintah juga diberi kewenangan untuk memiliki harta kekayaan sendiri serta mewakili organisasinya baik di dalam maupun di luar pengadilan. Berdasarkan dimensi ini pemerintah daerah mempunyai tiga karakteristik:

- 1) Keberadaan pemerintah daerah itu harus merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan memiliki organisasi sendiri serta memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- 2) Memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau sering pula ditafsirkan bahwa memiliki

⁹ Aries Djainuri Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*. h.18

pemerintahan sendiri itu dicerminkan dengan dimilikinya satu Badan Perwakilan Rakyat Daerah.

- 3) Mempunyai hak untuk mengadakan perjanjian dengan pihak ketiga atau pihak-pihak di luar organisasi pemerintahan daerah.

e) Dimensi Politik

Pemerintah daerah dipandang mempunyai hubungan langsung dengan aspek-aspek atau merupakan bagian dari sistem politik negara yang bersangkutan. Dalam mengimplementasikan fungsinya, pemerintah daerah merupakan agen /pelaksana pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemerintah daerah merupakan satu mekanisme yang terintegrasi dalam satu pemerintahan negara yang berbentuk sebagai badan hukum publik. Dalam kaitan ini, pemerintah daerah sekalipun menyelenggarakan kewenangan pemerintahan sendiri tetapi tidak dalam artian kemutlakan, ada power sharing untuk satu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah bukan berarti secara keseluruhannya, namun ada aspek-aspek tertentu yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat

f) Dimensi Administrasi

Pemerintah daerah dipahami sebagai suatu organisasi pemerintahan sendiri. Pemerintah daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya. Di Indonesia implementasinya diwujudkan dalam pembuatan peraturan daerah artinya peraturan ini hanya dibuat untuk mengatur urusan pemerintah yang menjadi urusan rumah tangga daerah dan pengadministrasiannya dipisahkan dengan kegiatan-kegiatan yang menjadi urusan pemerintah pusat.¹⁰

Pada negara kesatuan, pemerintahan daerah merupakan bentukan Pemerintah Pusat. Kewenangan dan urusan pemerintahan yang ada di lingkup Daerah bersumber dari dan diberikan oleh Pemerintah Pusat. Proses pembentukan struktur pemerintahan dan sumber kewenangan tersebut kemudian melahirkan hubungan subordinatif antara pusat dan daerah. Alur logika tersebut tidak hanya berlaku di daerah yang menerapkan otonomi biasa tetapi juga daerah yang berstatus khusus/istimewa.

¹⁰ Aries Djainuri Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*.h.19

Otonomi daerah lahir dari adanya desentralisasi atau pendistribusian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi adalah pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam suatu organisasi negara. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan utama desentralisasi adalah tentang kewenangan, yang menjadi elemen inti dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga masalah kewenangan selalu menjadi titik konflik antar daerah maupun dengan pemerintah pusat.¹¹ sedangkan dekonsetrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerinthan Atau Kepala Wilayah atau Kepala Instasi Vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat di Daerah.¹²

Otonomi daerah adalah hak dan wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dan sisitem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut sejalan dengan dengan yang dikemukakan oleh Hussein

¹¹ Muhammad Akbal ” Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintahan Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah” Jurnal Supermasi, Volume Nomor 2, (Oktober 2016), h.100

¹² TB Silalahi, Otonomi Daerah Percontohan, (Jakarta, Dewan Pertimbangan Presiden, 2009), h.95

bahwa otonomi mengandung konsep kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian yang mengintrollangsung oleh pemerintahan pusat. Pemerintahan daerah (lokal government) dan otonomi daerah (lokal autonomi) tidak dicerna setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karna basis politiknya.¹³

Hubungan Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan antara kedua satuan pemerintahan. Hubungan pusat dan daerah terjadi sebagai akibat adanya pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan atau pemecaran kekuasaan ke dalam satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil yang dalam praktiknya dapat diwujudkan dalam berbagai macam bentuk. Masalah hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam rangka otonomi yang seluas-luasnya sebenarnya adalah pembicaraan mengenai isi rumah tangga

¹³ Irfan Setiawan, *Handbook Pemerintahan Daerah*, (Wahana Resalusi Yogyakarta, 2018), h.2

daerah yang dalam perspektif hukum pemerintahan daerah lazim dinamakan urusan rumah tangga daerah.

Model pemerintahan pusat dan pemerintah daerah mengutip pendapat Clarke dan Stewart dalam buku yang berjudul Pengawasan Pusat terhadap Daerah oleh Ni'matul Huda, dapat dibedakan menjadi tiga.

- a) Pertama, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan
- b) Kedua, model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karena pada model ini berbagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah

hal yang penting dalam sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat

- c) Ketiga, merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹⁴

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, model yang pertama memunyai konsekuensi yang lebih baik untuk menciptakan suatu pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, karena disatu sisi pemerintah pusat masih dalam posisi untuk melakukan pengawasan sekalipun terbatas atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sementara di pihak lain pemerintahan daerah diberikan keleluasaan atau kemandirian menjalankan fungsinya sebagaimana telah ditetapkan dalam undang-undang.

Berbeda dengan model yang kedua, karena dalam kewenangan pemerintah daerah hanya terbatas sebagai agen atau perwakilan dari pemerintah pusat atas semua kebijakan-kebijakan

¹⁴ Abdul Rauf Alauddin Said "Pembagian Kewenangan Pemerintahan Pusat Pemerintahan Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945" Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, (Oktober-Desember 2015).h. 589

yang telah dirumuskan oleh pemerintah pusat, dan secara otomatis kontrol oleh pemerintah pusat terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut sangatlah ketat, dan pemerintah daerah selalu dalam posisi yang hanya sebagai pelaksana kebijakan di lapangan. Berdasarkan hal tersebut pula membuat pemerintah daerah tidak mempunyai peluang untuk melakukan kreativitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan model yang terakhir yaitu Model dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan tarik-menari antara kedua satuan pemerintahan tersebut sehingga dalam model ini tidak menutup kemungkinan melahirkan potensi terjadinya perebutan kewenangan atas suatu urusan pemerintahan dikarenakan kedudukan keduanya dalam posisi dapat saling mempengaruhi.

Dalam organisasi yang besar dan dianut paham demokrasi, sentralisasi, dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Melalui desentralisasi terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan substansional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaran

pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, bahwa hadirnya desentralisasi tidak lebih untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Penggunaan terminologi rumah tangga daerah merupakan suatu hal yang sangat penting, hal ini untuk menunjukkan adanya kemandirian dan keleluasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri kepentingan daerahnya. Otonomi yang luas biasanya bertolak dari prinsip bahwasanya semua urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih ketika dikaitkan dengan

paham negara kesejahteraan, urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya.¹⁵

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang diberikan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Berdasarkan pengertian di atas, menurut Bagir Manan terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Bagir Manan, menurut Josef Riwu Kaho ada juga sistem rumah tangga sisa dan sistem rumah tangga nyata, dinamis, dan bertanggung jawab.

¹⁵ Abdul Rauf Alauddin Said "Pembagian Kewenangan Pemerintahan Pusat Pemerintahan Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945, h.590

Sebagai suatu fungsi pemerintahan, urusan rumah tangga daerah tidak hanya mengenai kepentingan masyarakat melainkan juga kepentingan individu dan kepentingan pemerintah itu sendiri, seperti susunan organisasi, pembagian tugas di antara lingkungan jabatan atau jabatan pemerintahan dan lain sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa urusan rumah tangga meliputi kepentingan individu, penguasa, dan masyarakat yang salah satu tugasnya adalah memadukan antara ketiga kepentingan tersebut dalam implementasinya atau dalam pemenuhannya supaya tidak terdapat kesenjangan antara kepentingan yang satu dengan kepentingan yang lainnya. Artinya antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan penguasa atau pemerintah harus senantiasa selaras, seimbang, dan saling melengkapi.¹⁶

¹⁶ Abdul Rauf Alauddin Said "Pembagian Kewenangan Pemerintahan Pusat Pemerintahan Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945, h.591

G. Metode Penelitian

Dalam penelitian dan penulisan ini, penulisan menggunakan metode penelitian analisis deskriptif kualitatif artinya metode ini digunakan karena data yang digunakan berupa data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan angka selain itu semua yang dikumpulkan menjadi kunci terhadap objek yang sudah diteliti. Data yang berasal dari catatan-catatan atau dokumen-dokumen, sehingga dapat memberikan kejelasan terhadap kenyataan atau realitas. Yang nantinya menjadi bahan materi untuk dibahas. Metode ini digunakan untuk menganalisis Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah No 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Tahun 2014 tentang Kekuasaan pemerintahan daerah.

1. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian ini lebih menuntut kejelasan peneliti serta sangat menekankan terhadap aspek analisis dan kajian teks, terutama dalam mencari informasi dan data yang memiliki hubungan dengan obyek penelitian ini. Maksud penelitian kepustakaan atau tinjauan pustaka ini

maksudnya yaitu merujuk suatu buku atau literature yang setidaknya tidaknya, membahas materi yang berkaitan dengan tema yang akan dibahas tersebut.

2. Pendekatan yuridis normatif

Sehubungan dengan metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan ialah:

a) Pendekatan Undang-Undang

Karena yang akan diteliti adalah sebagai aturan hukum yang menjadi titik central permasalahan yang harus diteliti. Penelitian ini yang dilakukan aturan-aturan Pemerintahan Daerah No 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

b) Pendekatan konsep

Pendekatan konsep yang dilakukan untuk memahami konsep tentang Pemerintahan Daerah No 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

c) Pendekatan historis

Penelitian historis yang menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam.

1. Teknik pengumpulan data

Data-data yang dikumpulkan dalam penelitian ini sebelumnya telah dikaji dahulu secara detail dan diambil dari sumber pustaka berupa buku, jurnal, karya ilmiah, internet dan literatur lain yang menopong penelitian.

2. Teknik pengolahan data

Untuk keperluan analisis data. Yaitu penulisan akan melakukan analisis data dan pengolahan data secara ilmiah tentang isi suatu pesan komunikasi. Oleh karena itu metode penelitian yang dipergunakan adalah meneliti buku-buku tulisan ataupun bentuk media komunikasi lainnya berkaitan dengan topik permasalahan.

H. Sistematika Pembahasan

Untuk mendapatkan gambaran ini yang umum dan lebih jelas mengenai pembahasan ini, secara keseluruhan penulis

uraikan secara global dengan cara membagi pembahasan ini menjadi lima bab dengan rincian sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II : TEORI PEMERINTAHAN DAERAH DAN PERKEMBANGANNYA.

Dalam bab ini akan diuraikan untuk mengetahui perubahan dan perkembangan kewenangan Pemerintahan Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014.

BAB III: TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Dalam bab ini akan diuraikan kewenangan pemerintahan pusat dan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014.

BAB IV : PARADIGMA PEMERINTAHAN PUSAT DAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NO 32 TAHUN 2004 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Dalam bab ini di uraikan perbandingan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang kewenangan pemerintahan daerah menghasilkan perbandingan yang cukup signifikan.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini di uraikan hasil analisis perbandingan Undang-Undang dan beberapa saran yang patut dan perlu diberikan.