

BAB IV

ANALISIS JURIDIS DINAMIKA PENGATURAN PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN ANTARA PEMERINTAH DAN DAERAH DI INDONESIA

A. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Konstitusi Republik Indonesia

Sesuai dengan pembahasan pada bab sebelumnya, bahwa sejak Indonesia merdeka, yang ditandai dengan Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945, Negara Indonesia telah mengalami beberapa kali pergantian konstitusi yang berlaku sebagai landasan hukum dasar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Pergantian konstitusi ini dimulai dengan UUD 1945, UUD RIS 1949, UUD RI Tahun 1950 dan kemudian kembali kepada UUD 1945 serta setelah itu kemudian UUD 1945 dilakukan amandemen sebanyak 4 kali.

Perubahan pada konstitusi yang merupakan hukum dasar dan menjadi acuan bagi aturan hukum di bawahnya, tentunya sangat berpengaruh pada dinamika pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah. Untuk itu, pada bab ini akan dibahas bagaimana pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan

Daerah dalam konstitusi Indonesia sejak Indonesia merdeka.

1. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar 1945

Pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dan daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, tidak diatur secara tersurat (*eksplisit*). UUD 1945 sebelum perubahan hanya mengatur tentang pemerintahan daerah yang terdapat dalam satu pasal, yaitu pasal 18 yang isinya sebagai berikut:

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Penjelasan atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut berbunyi sebagai berikut: "*Oleh karena Negara Indonesia itu suatu 'eenheidsstaat', maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat 'staat' juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.*"

Ketentuan pada Pasal 18 UUD 1945 tersebut, baik dalam isi pasalnya maupun dalam penjelasan tidak mengandung pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah. Pasal tersebut yang merupakan satu-satunya pasal dalam UUD 1945 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tidak memberikan landasan yang pasti dan jelas tentang bagaimana hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dibangun, baik dari segi konsep maupun proporsionalitasnya.

Akibat ketiadaan norma hukum yang mengatur pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah dalam UUD 1945, maka penafsiran atas isi pasal tersebut dalam konteks pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah relatif beragam. Artinya UUD 1945 memberi keleluasaan atas bentuk dan sistem hubungan Pemerintah dan Daerah, termasuk bagaimana urusan pemerintahan dibagi. Pemerintahan yang berkuasa pada saat itu bisa dengan "bebas" membuat aturan hukum dalam bentuk undang-undang sesuai dengan kehendak dan kepentingannya.

Pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah maupun kecenderungan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke arah sentralisasi

atau desentralisasi serta bagaimana bentuk otonomi daerah yang berlangsung pada saat berlakunya UUD 1945 sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik dan kepemimpinan nasional yang saat itu memegang kekuasaan.

Hal ini dapat dilihat, pada masa berlakunya UUD 1945 dimulai pada masa perjuangan kemerdekaan antara tahun 1945 sampai dengan tahun 1949, konfigurasi politik saat itu berlangsung demokratis dan terjadi keseimbangan antar kekuatan politik serta masih dalam suasana mempertahankan kemerdekaan pasca Proklamasi 17 Agustus 1945. Pada saat itu, secara umum hakekat otonomi daerah yang berlangsung adalah otonomi luas, pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah terbangun secara proporsional.

Pada masa itu, saat berlakunya UU No. 1 Tahun 1945 walaupun dasar-dasar desentralisasi telah dibangun, namun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerahnya mempunyai kecenderungan kearah sentralisasi. Hal ini dapat dimengerti karena pada saat tersebut merupakan masa perjuangan mempertahankan kemerdekaan, dan dibutuhkan pengendalian Pemerintah atas Daerah dalam konteks perjuangan mempertahankan kemerdekaan, sehingga kekuasaan masih cenderung terpusat.

Berbeda dengan masa berlakunya UU No. 1 Tahun 1945, pada masa berlakunya UU No. 22 tahun 1948 telah diberikan landasan yang cukup dalam pelaksanaan desentralisasi, sehingga urusan pemerintahan yang terbagi antara Pemerintah dan Daerah lebih proporsional, walaupun pada akhirnya undang-undang ini tidak dapat berlaku secara efektif.

Pada periode berikutnya masa berlakunya UUD 1945, yaitu pada masa demokrasi terpimpin yang berlangsung pada kurun waktu tahun 1959 sampai dengan tahun 1965, konfigurasi politik saat itu dikenal dengan demokrasi terpimpin, dalam prakteknya lebih cenderung otoritarian. Pada masa tersebut, secara umum hakekat otonomi daerah yang berlangsung adalah otonomi terbatas, pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah terbangun lebih kearah sentralisasi.

Selanjutnya, pada masa orde baru dalam kurun waktu mulai tahun 1966 sampai dengan tahun 1998. Konfigurasi politik yang terjadi pada saat itu adalah otoritarian, kekuasaan pemerintah atas lini kehidupan sosial politik sangat kuat serta kekuatan politik terpusat pada kekuatan kelompok tertentu sehingga tidak terjadi keseimbangan.

Pada masa itu pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya merupakan otonomi terbatas. Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah tidak terbagi secara proporsional. Urusan pemerintahan terkonsentrasi kewenangannya berada pada Pemerintah dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan sentralisasi.

Pada masa berikutnya, pada awal reformasi saat berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Konfigurasi politik yang berlangsung saat itu sangat demokratis serta terjadi keseimbangan antar kekuatan politik. Penyelenggaraan pemerintahan daerahnya pada hakekatnya adalah otonomi luas, bahkan cenderung terjadi *euforia* desentralisasi yang berlebihan. Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah lebih condong ke arah penguatan daerah.

Dari dinamika pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah di bawah UUD 1945, dari masa yang berbeda, penerapan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembagian urusan pemerintahan terjadi variasi yang berbeda. Hal ini dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang berkembang saat itu. Artinya,

norma hukum yang terdapat pada UUD 1945 tidak cukup bisa memberikan landasan yang kuat terkait dengan bagaimana urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah dibangun dan dibagi secara proporsional.

Bahkan, pembagian urusan pemerintahan dalam UUD 1945 lebih cenderung mengarahkan urusan pemerintahan lebih banyak kepada Pemerintah. Sejauh mana urusan pemerintahan dibagi antara Pemerintah dan Daerah merupakan *good will* dan *political will* Pemerintah sebagai pemegang kewenangan atas semua urusan pemerintahan. Pada prinsipnya di sebuah negara kesatuan seluruh kewenangan urusan pemerintahan adalah milik Pemerintah Pusat.

Hal tersebut selaras dengan pendapat Bhenyamin Hoessein, bahwa kebergantungan hubungan dan pola kewenangan yang hirarki dari daerah pada pusat dalam negara kesatuan kiranya tidak dapat diragukan. Situasi demikian memang merupakan maksud dan tujuan dari pembentuk UUD 1945 seperti yang tersurat dalam penjelasan Pasal 18. hal ini ditambah dengan proses penyerahan urusan pemerintahan dari Pusat ke Daerah dilakukan secara bertingkat.²⁰⁰

²⁰⁰ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 64

2. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949

Terdapat dua jenis hubungan pemerintahan dalam negara dengan bentuk serikat (federal). *Pertama*, hubungan antara Pemerintah Pusat (Pemerintah Federal) dengan pemerintah negara bagian, bila dalam bentuk negara kesatuan dapat diidentikkan dengan daerah otonom. *Kedua*, hubungan pemerintah negara bagian dengan daerah otonom dalam wilayah negara bagian tersebut.

Konstitusi Negara Republik Indonesia Serikat tidak memberikan pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Hanya terdapat pengaturan tentang pembagian penyelenggaraan pemerintahan antara Republik Indonesia Serikat dengan daerah-daerah bagian, sebagaimana terdapat pada pasal 51 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "*penyelenggaraan pemerintahan tentang pokok-pokok yang terdaftar dalam lampiran konstitusi ini dibebankan semata-mata kepada Republik Indonesia Serikat*".

Jadi, menurut sistem Konstitusi RIS pengaturan urusan-urusan yang menjadi wewenang Negara RIS dimuat

dalam suatu lampiran tersendiri. Namun demikian, dalam lampiran tersebut tidak disebutkan mengenai pengaturan tentang pemerintahan di daerah, termasuk juga tidak terdapat pengaturan terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Tidak adanya pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah karena pengaturan tersebut menjadi wewenang negara-negara bagian. Ketentuan yang mengatur tentang garis besar terhadap hal ini seperti dapat dilihat pada Pasal 47, yang berbunyi:

"peraturan-peraturan ketatanegaraan negara-negara haruslah menjamin hak atas kehidupan rakyat sendiri kepada pelbagai persekutuan-rakyat di dalam lingkungan daerah mereka itu dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewujudkan hal itu secara kenegaraan dengan aturan-aturan tentang penyusunan persekutuan itu secara demokrasi dalam daerah-daerah otonom".

Dengan demikian, tidak terdapat pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah termasuk penganturan tentang pemerintahan daerah dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat. Pengaturan tentang pemerintahan di daerah menjadi wewenang negara-negara bagian, yang diatur dalam masing-masing undang-

undang dasar negara bagian.

3. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Dalam UUDS 1950, pengaturan tentang pemerintahan di daerah dimuat dalam pasal 131, pasal 132 dan pasal 133. Sementara itu, pengaturan yang terkait dengan pembagian urusan pemerintahan terdapat pada Pasal 131, sebagai berikut:

Ayat (1) : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (*autonom*), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

Pada ayat (1) tersebut, UUDS 1950 telah memberikan landasan yang cukup kuat terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Daerah menurut UUDS 1950 berbentuk otonom, artinya dalam otonomi daerah harus ada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom yang menjadi urusan rumah tangga daerah otonom. Bagaimana bentuk otonominya, dinyatakan lebih lanjut pada ayat (2) sebagai berikut, "*Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.*"

Dari ketentuan pada ayat (2) tersebut, UUDS 1950 menghendaki otonomi yang dilaksanakan adalah otonomi yang seluas-luasnya. Prinsip otonomi yang seluas-luasnya sebagaimana pada ayat tersebut bahkan seperti tidak ada batasnya, seperti disampaikan oleh Bhenyamin Hoessein bahwa UUDS 1950 tidak memberikan rambu-rambu atas prinsip tersebut, sehingga sempat mengundang variasi penafsiran di kalangan pakar dan praktisi.²⁰¹ Namun demikian, rambu-rambu tersebut diberikan melalui TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966. Artinya, pembagian urusan pemerintahan yang dimaksud oleh UUDS 1950 adalah daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan yang ditentukan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Lebih lanjut, pada ayat (3), "*Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.*" UUDS 1950 juga memberikan peluang

²⁰¹ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 73., Lebih lanjut, TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 memberikan sejumlah rambu mengenai prinsip otonomi seluas-luasnya. *Pertama*, semua urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah berikut 3P (personil, pembiayaan, dan peralatan), kecuali urusan-urusan yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan undang-undang. *Kedua*, daerah otonom diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur kepegawaian daerah. *Ketiga*, perlu diatur perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, sehingga otonomi seluas-luasnya dapat terselenggara secara sehat.

penambahan bagian urusan yang menjadi kewenangan daerah, selain urusan pemerintahan yang telah dibagi sebagaimana pada ayat (2), dalam penyelenggaraan pemerintahan masih memungkinkan untuk menambah urusan pemerintahan kepada daerah dengan undang-undang. Jadi, pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah telah diberikan landasan hukum yang cukup pada UUDS 1950.

4. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen)

Berbeda dengan pengaturan pada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, pengaturan terkait dengan pemerintahan daerah termasuk pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah tersurat dengan jelas pada pasal-pasal UUD Negara RI Tahun 1945. Pengaturan terkait dengan pemerintahan daerah pada UUD Negara RI Tahun 1945 terdapat pada Pasal 18, 18A dan 18B.

Sementara itu, yang pengaturan terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah terdapat pada Pasal 18 ayat (2) sebagai berikut, "*Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota*

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Ketentuan ini memberikan landasan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan otonomi daerah. Artinya, terdapat urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.

Selanjutnya pada ayat (5), "*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*". Otonomi yang dimaksud pada ayat (2) diberikan penegasan merupakan otonomi yang seluas-luasnya, bedanya dengan otonomi seluas-luasnya pada UUDS yang tidak diberikan rambu-rambu, pengaturan pada UUD Negara RI Tahun 1945 telah jelas memuat rambu-rambu, yaitu otonomi seluas-luasnya yang berarti seluruh urusan pemerintahan dapat menjadi kewenangan daerah namun dengan batasan ada yang dikecualikan yaitu urusan pemerintahan yang ditentukan oleh undang-undang.

Lebih lanjut pada Pasal 18A ayat (1), "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan*

memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.” Artinya, dalam rangka menjalankan urusannya, wewenang Pemerintah dan Pemerintah Daerah akan diatur dalam undang-undang tersendiri.

B. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Peraturan Perundangan Republik Indonesia

Sesuai dengan pembahasan sebelumnya, bahwa perjalanan sejarah bangsa Indonesia telah mengantarkan pada beberapa kali pergantian undang-undang dasar sebagai landasan hukum bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan undang-undang dasar sebagai landasan hukum dasar yang harus menjadi acuan bagi peraturan perundangan di bawahnya tentunya sangat mempengaruhi undang-undang yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah.

Pasang surut dan dinamika pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah dalam undang-undang Republik Indonesia tercermin dari beberapa produk undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Pada sub bab ini akan dibahas bagaimana dinamika

pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah dalam produk undang-undang yang pernah dibentuk dan berlaku dalam sejarah Republik Indonesia pasca merdeka.

1. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah yang ditetapkan pada tanggal 23 Nopember 1945 merupakan undang-undang yang pertama yang menjadi dasar hukum pengaturan tentang pelaksanaan pemerintahan daerah. Sebagai undang-undang yang pertama kali dibentuk paska kemerdekaan Negara Republik Indonesia, undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatur kedudukan Komite Nasional Daerah yang sifatnya sementara waktu. Sebagai peraturan perundangan yang sifatnya sementara waktu, undang-undang ini berisi relatif singkat, hanya terdiri dari 6 pasal.

Sejak awal disadari bahwa peraturan ini tidak sempurna, karena pembentukkannya diadakan dengan cepat sekedar mencegah kemungkinan terjadinya kekacauan.²⁰²

²⁰² Lihat penjelasan huruf A Pandangan Umum, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Dalam undang-undang ini telah diakui adanya eksistensi daerah otonom, hal ini dapat dilihat dari pernyataan pada undang-undang tersebut sebagai berikut:

Pasal 1,

Komite Nasional Daerah diadakan kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di Karesidenan, di Kota berotonomi, di Kabupaten, dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri

Selanjutnya, pada pasal 2,

Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang lebih luas dari padanya.

Dari kedua pasal tersebut telah disebut istilah kota berotonomi dan ketentuan tentang mengatur rumah tangga daerah, hal ini menunjukkan bahwa UU No. 1 Tahun 1945 telah melegitimasi keberadaan daerah otonomi. Keberadaan daerah otonom juga dipertegas lebih lanjut di bagian penjelasan undang-undang ini, namun konsep daerah otonom dan otonomi pada undang-undang ini belum jelas, termasuk sejauh mana kewenangan daerah otonom.

Ketiadaan pengaturan tentang kewenangan daerah otonom menunjukkan bahwa pada undang-undang ini tidak

diatur secara jelas tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dan daerah. Pengaturan terkait hal ini hanya tersirat dari bagian kalimat pada pasal 2, yaitu, "...Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangganya, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya". Dari bagian kalimat pasal tersebut dapat dilihat bahwa pada hakikatnya seluruh urusan pemerintahan dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah, kecuali urusan pemerintahan yang jelas telah diatur merupakan kewenangan Pemerintah. Artinya, dengan tidak adanya batasan yang tegas dan jelas dalam undang-undang tersebut serta tidak adanya rincian urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintahan daerah, berarti undang-undang ini menerapkan konsep *general competence*.

Namun demikian, karena undang-undang ini lahir pada masa kemerdekaan yang masih membutuhkan semangat persatuan dan kesatuan serta masih adanya ancaman penjajahan, maka pelaksanaannya sangat "beraroma" sentralistik. Sentralisasi dimaksudkan agar kendali Pemerintah terhadap daerah-daerah berjalan dengan maksimal dalam rangka mencegah ancaman kemerdekaan dan

potensi disintegrasi. Kecenderungan sentralisasi ini juga merupakan konsekuensi tidak adanya pengaturan yang jelas tentang kewenangan pemerintah daerah, karena memang pada prinsipnya semua urusan pemerintahan milik pemerintah pusat. Hal ini sesuai dengan konsep bentuk negara kesatuan bahwa seluruh kewenangan dan urusan pemerintahan pada hakikatnya adalah milik pemerintah pusat.

2. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Disadari karena perlunya penyempurnaan pengaturan tentang pemerintahan daerah dalam UU No. 1 Tahun 1945, maka dibentuklah UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan asas desentralisasi, sedangkan daerah-daerah administratif tidak diatur dalam undang-undang ini. Prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi yang seluas-luasnya dengan tingkat daerah otonomi yaitu provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam undang-undang ini hanya dikenal dua jenis

daerah otonom, yaitu daerah otonom (biasa) dan daerah istimewa yang kedua-duanya berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sementara itu, pelaksanaan otonomi menggunakan konsep material, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif, dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang urusan pemerintahan yang berhak diatur dan diurus oleh daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 23 ayat (2), sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- (2) Hal-hal yang masuk rumah tangga tersebut dalam ayat (1) ditetapkan dalam undang-undang pembentukan bagi tiap-tiap daerah.

Pada pasal 24 ayat (1), "*Kewajiban Pemerintah di daerah-daerah yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah dapat diserahkan dengan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintah untuk dijalankan*". Pengaturan ini mengandung konsep otonomi riil, yaitu Pemerintah Daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pokok dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, atau dapat disebut bahwa pembagian urusan pemerintahan pada undang-undang ini

menggunakan konsep *ultravires* dipadukan dengan *general competence*.

Dari bahasan di atas, terlihat bahwa UU No. 22 Tahun 1948 menganut konsep otonomi material dan kemudian urusan pemerintah dalam otonomi material ditambah penyerahannya kepada daerah, sehingga terealisasi otonomi riil seperti terdapat pada penjelasan umum sub 17 yang berbunyi, "kelak di dalam undang-undang pembentukan dari masing-masing daerah akan disebutkan macam-macam kewajiban Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah. Adalah hajat pemerintah akan menyerahkan kewajiban itu sebanyak-banyaknya".

Sementara itu, Pasal 23 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1948 mengatur bahwa pendelegasian wewenang harus disebutkan dalam setiap undang-undang pembentukan daerah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah bisa seluruhnya otonomi atau sepenuhnya *medebewind* dan sebagian otonomi atau sebagian *medebewind*.

Sementara itu, dalam hal mekanisme penyerahan kewenangan, menurut Penjelasan Umum Butir II angka 13 dapat dilakukan dengan dua bentuk, yaitu: *pertama*, penyerahan penuh, artinya baik tentang asas atau prinsip-

prinsipnya maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu diserahkan semua kepada daerah (hak otonom). *Kedua*, penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai cara menjalankannya saja, sedangkan prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (*medebewind*).

3. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dibentuk untuk menindaklanjuti ketentuan yang terdapat pada Pasal 131 UUDS 1950. Pada Pasal 131 tersebut menegaskan tentang adanya daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai berikut:

- (1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan urusan, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
- (2) Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
- (3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah

yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Ketentuan pada pasal 131 UUDS 1950 tersebut dan sebagaimana telah dibahas pada sub bab sebelumnya telah menegaskan bahwa UUDS 1950 mengamanatkan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Hal ini sesuai dengan alasan ideal pembentukan undang-undang tersebut, yaitu sistem rumah tangga nyata memberikan pelaksanaan otonomi luas untuk negara Indonesia yang majemuk karena isi otonomi daerah itu didasarkan pada kenyataan yang ada.²⁰³

UU No. 1 Tahun 1957 ini mengatur pelaksanaan asas desentralisasi, dengan tiga tingkat daerah otonomi, yaitu Daerah Tingkat Ke-I termasuk Kota Raya Jakarta Raya, Daerah Tingkat Ke II termasuk Kotapraja, dan Daerah Tingkat ke-III.

Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah pada undang-undang ini dilakukan dengan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal ini dapat dilihat pada pasal 31, sebagai berikut:

Ayat (1),

²⁰³ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit*, hal. 213

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga Daerahnya kecuali urusan yang oleh undang-undang ini diserahkan kepada penguasa lain.

Ayat (2),

Dengan tidak mengurangi ketentuan termaksud dalam ayat (1) di atas, dalam peraturan pembentukan ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak saat pembentukannya itu.

Dari ketentuan pada kedua ayat tersebut, menunjukkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom diatur dan diurus oleh DPRD. Mekanisme pendelegasian kewenangan ke daerah ditetapkan dalam undang-undang pembentukan daerah. Pada Pasal 31 ayat (1) menyatakan bahwa daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ini diserahkan kepada Pemerintah atau daerah tingkat atasnya. Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersurat pada ayat tersebut menganut konsep *general competence* dengan kewenangan sisa berada di daerah.

Sementara, dalam Pasal 31 ayat (2) menekankan bahwa dalam pembentukan daerah ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh daerah sejak saat

pembentukannya sebagai urusan pangkal, sehingga urusan pangkal ini dapat segera diatur dan diurus oleh daerah sejak pembentukannya, yang merupakan tugas minimum daerah yang bersangkutan. Ketentuan yang menyebut bahwa pada awalnya daerah diberikan urusan pemerintahan sebagai wewenang pokok dan kemudian dapat ditambah dikemudian hari berarti menganut konsep *ultravires*, atau bisa disebut sebagai otonomi riil.

Penegasan mengenai otonomi riil ini juga terdapat pada bagian penjelasan umum undang-undang ini, sebagai berikut:

"Dalam memecahkan persolan tersebut, perlu kiranya kita mendasarkan diri pada keadaan yang riil, pada kebutuhan dan kemampuan yang nyata, sehingga dapatlah tercapai harmoni antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik dalam daerah itu sendiri, maupun dengan pusat Negara."

"Buah pikiran yang diterangkan di atas itu digambarkan dalam pasal 31 dan 38 pasal mana cukup menjamin adanya kesempatan, bagi daerah-daerah untuk menunaikan dengan sepenuhnya tugas itu, menurut bakat dan kesanggupannya agar dapat berkembang secara luas."

Pada Pasal 31 ayat (3), terdapat ketentuan bahwa urusan yang diserahkan kepada daerah dapat ditambah dan

dapat pula dialihkan kepada daerah tingkat bawahnya, sebagai berikut:

Ayat (3),

Dengan peraturan Pemerintah tiap-tiap waktu, dengan memperhatikan kesanggupan dan kemampuan dari masing-masing Daerah, atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dan sepanjang mengenai daerah tingkat II dan III setelah minta pertimbangan dari Dewan Pemerintah Daerah dari daerah setingkat di atasnya, urusan-urusan tersebut dalam ayat (2) ditambah dengan urusan-urusan lain.

Ayat (4),

Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Peraturan Daerah dapat menyerahkan untuk diatur dan diurus urusan-urusan rumah tangga Daerahnya kepada Daerah tingkat bawahannya, peraturan itu untuk dapat berlaku harus disahkan lebih dahulu oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat ke I dan oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas bagi Daerah-daerah lainnya.

Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dapat ditambah, dengan diatur dalam peraturan pemerintah atas usul DPRD. Selain itu, DPRD juga dapat menyerahkan atau mengalihkan urusan tersebut dengan penetapan peraturan daerah kepada daerah tingkat II bawahannya, yang lebih dahulu harus mendapatkan pengesahan oleh Menteri Dalam Negeri bagi

daerah tingkat I dan oleh DPD setingkat lebih atas bagi daerah-daerah lainnya.

4. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah mulai berlaku tanggal 1 September 1965. Undang-undang ini lahir dilatarbelakangi oleh perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada UUD 1945 sejak Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959. Tujuan dibentuknya undang-undang ini sesuai yang dinyatakan dalam penjelasannya adalah untuk mengakhiri kesimpang-siuran di bidang hukum yang menjadi landasan bagi pembentukan dan penyusunan pemerintahan daerah.

Pengaturan pada UU No. 18 Tahun 1965 terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah terdapat dalam Pasal 39, sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga Daerahnya.
- (2) Dengan tidak mengurangi ketentuan dimaksud dalam ayat (1), dalam Undang-undang pembentukan Daerah sebagai pangkal ditetapkan urusan-urusan yang termasuk rumahtangganya disertai alat perlengkapan dan pembiayaannya serta sumber-

sumber pendapatan yang pertama dari Daerah itu.

- (3) Dengan Peraturan Pemerintah tiap-tiap waktu, atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dan sepanjang mengenai Daerah Tingkat II dan II atas usul dari Kepala Daerah setingkat lebih atas, urusan-urusan tersebut dalam ayat (2) dapat ditambah dengan urusan-urusan lain.

Pada ayat (1) di atas menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan otonomi daerah. Artinya, terdapat urusan pemerintahan yang dibagi kepada daerah, bahkan pada ketentuan tersebut menempatkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah (otonomi daerah) merupakan hak bagi daerah. Konsekuensinya, merupakan keharusan bagi Pemerintah untuk membagi sejumlah urusan pemerintahan kepada daerah, dan sebagai sebuah hak, daerah dapat menuntut penyerahan urusan pemerintahan untuk menjadi urusan rumah tangganya. Disamping merupakan hak, penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah juga merupakan kewajiban bagi daerah.

Pengaturan pada ayat (1) tersebut menempatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan desentralisasi mempunyai landasan yang sangat kuat. Mekanisme pembagian urusan pemerintahan kepada daerah dilakukan dengan

memberikan urusan pemerintahan melalui undang-undang pembentukan daerah bersangkutan. Pada hakekatnya semua urusan dapat diserahkan kepada daerah, termasuk aparatur dan keuangannya, kecuali urusan-urusan yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan undang-undang seperti terdapat pada ayat (2).

Dari ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa penentuan urusan pemerintahan menggunakan teknik perumusan bahwa urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah disebutkan secara terperinci yang akan diatur dan ditentukan dengan undang-undang, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Selain itu, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dapat dialihkan kepada daerah bawahan melalui peraturan daerah, namun tetap memerlukan pengesahan Menteri Dalam Negeri bagi daerah provinsi dan kepala daerah provinsi bagi daerah kabupaten/kota.

Undang-undang ini menggunakan konsepsi bahwa kewenangan itu bersifat dinamis dan dimungkinkan akan adanya penambahan urusan pada suatu daerah yang dipandang memiliki kemampuan untuk menjalankan urusan tersebut dan melihat perkembangan masyarakatnya juga. Pembagian urusan

pemerintahan dalam penjelasan undang-undang ini mengaut prinsip bahwa hal-hal yang dapat diselesaikan setempat dan tidak mempengaruhi keadaan umum atau kepentingan nasional, sebaiknya diurus dan diatur oleh pemerintah daerah.

Dari pengaturan tersebut dapat dilihat bahwa pemerintah daerah diberikan urusan pemerintahan sebagai urusan pangkal/pokok dan kemudian dapat ditambah dengan urusan-urusan lain dikemudian hari. Mekanisme ini merupakan konsep otonomi riil. Selain itu, konsep otonomi materiil juga terdapat pada undang-undang ini dengan adanya penambahan urusan pemerintahan sebagaimana dapat kita lihat dalam Pasal 39 ayat (3). Pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah dalam undang-undang ini menggunakan konsep campuran, yaitu konsep otonomi riil dan otonomi materiil.

Hal ini sesuai dengan penegasan dalam Penjelasan umum undang-undang tersebut, sebagai berikut:

"... untuk memberi tuntunan kepada daerah-daerah yang baru dibentuk, agar daerah-daerah itu dapat mengetahui urusan-urusan apa yang termasuk rumah tangga daerahnya, maka dalam pasal 39 ayat (2) undang-undang ini diadakan ketentuan yang mentakan, bahwa dengan tidak mengurangi ketentuan dimaksud

dalam pasal 39 ayat (1) dalam undang-undang pembentukannya sebagai pangkal harus ditetapkan urusan-urusan apa yang termasuk rumah tangga Daerah, dengan disertai alat perlengkapan, belanja dan pendapatan daerah yang dibentuk itu."

5. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dibentuk dengan tujuan melancarkan pembangunan dan stabilitas politik serta kesatuan bangsa dan mengatur hubungan yang serasi antara pusat dan daerah atas dasar negara kesatuan.²⁰⁴ Daerah otonomi ada dua, yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD. Fungsi yang telah diserahkan kepada daerah dilaksanakan oleh dinas-dinas, sedangkan fungsi Pemerintah di daerah dilaksanakan oleh instansi vertikal di Tingkat I maupun di Tingkat II.

Terdapat perbedaan yang prinsipil undang-undang ini dengan UU No. 18 Tahun 1965 yang digantikannya. Bilamana pada undang-undang sebelumnya otonomi daerah merupakan hak dan juga kewajiban, pada UU No. 5 Tahun 1974 ini pada

²⁰⁴ Penjelasan Umum huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

hakekatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 memunculkan kembali adanya dua macam pemerintahan, yaitu pemerintahan daerah yang bersifat otonomi, dan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif. Pemerintahan daerah yang bersifat otonom merupakan konsekuensi dilaksanakannya asas desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau daerah tingkat di atasnya kepada daerah otonom untuk menjadi urusan rumah tangganya. Sementara itu, keberadaan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif merupakan konsekuensi dilaksanakannya asas dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.

Pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan otonomi daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 terdapat pada pasal 7 sampai dengan pasal 11. Ketentuan yang langsung terkait dengan pembagian urusan pemerintahan

antara Pemerintah dan Daerah adalah sebagai berikut:

Pasal 7,

Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Pasal 8,

Ayat (1) Penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Ayat (2) Penambahan penyerahan urusan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini disertai perangkat, alat perlengkapan dan sumber pembiayaannya.

Dari pengaturan pada pasal 7 dan pasal 8 tersebut, mekanisme yang digunakan dalam menentukan urusan apa yang menjadi urusan daerah otonom dan urusan apa yang menjadi urusan Pemerintah, pada undang-undang ini menggunakan teknik perumusan bahwa apa yang menjadi urusan daerah otonom disebutkan secara terperinci, sedangkan apa yang menjadi urusan Pemerintah adalah sisanya.

Konsep dasar dalam pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dan daerah pada UU No. 5 Tahun 1974 menegaskan bahwa kewenangan atau urusan daerah bersifat dinamis, seperti yang dijelaskan dalam penjelasan umum butir 4 (6) b (1) bahwa urusan otonomi daerah tidaklah

statis, tetapi berkembang dan berubah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan yang timbul dalam masyarakat itu sendiri, undang-undang ini memberikan kemungkinan untuk secara bertahap menambah penyerahan urusan-urusan kepada daerah, tetapi sebaliknya dimungkinkan pula penarikan kembali sesuatu urusan yang semula telah diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah, sebagaimana terdapat pada Pasal 9, *"Sesuatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat."*

Penyerahan urusan kepada daerah dilakukan dalam produk peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) undang-undang pembentukan yang di dalamnya terdapat kewenangan pangkal yang dimiliki daerah, walaupun di dalam undang-undang ini tidak dijelaskan bahwa salah satu substansi yang ada dalam undang-undang pembentukan daerah terdapat rincian kewenangan pangkal, namun dalam setiap pembentukan daerah selalu di dalamnya terdapat pengaturan tersebut dan (2) penambahan dan penarikan kewenangan dilakukan dengan peraturan pemerintah.

Dari bahasan di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan

Daerah, dalam hal membagi urusan pemerintahan kepada daerah secara terperinci menggunakan konsep *ultravires*. Sementara itu adanya ketentuan bahwa daerah dapat diberikan tambahan urusan pemerintahan merupakan konsep *general competence*. Di dalam undang-undang ini, prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya telah ditinggalkan dan diubah menjadi prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, yang dilaksanakan secara bersama-sama dengan dekonsentrasi.

UU No. 5 Tahun 1974 menganut asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, namun dalam praktek pelaksanaannya lebih dominan asas dekonsentrasi yang notabene adalah sentralisasi. Hal ini selaras dengan pendapat Bhenyamin Hoessein bahwa UU No. 5 Tahun 1974 telah menjadi pijakan gejala *over centralization* di masa orde baru serta penyeragaman struktur dan isi otonomi daerah dengan mengabaikan prinsip-prinsip *good governance*.²⁰⁵ Akibatnya terjadi dominasi yang kuat dari Pemerintah kepada daerah yang berimbas pada ketergantungan yang besar pula

²⁰⁵ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 53

pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

6. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah undang-undang yang lahir sebagai buah reformasi yang dimulai tahun 1998. Pada undang-undang ini banyak terjadi perubahan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk perubahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah.

Pengaturan terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah pada UU No. 22 Tahun 1999 terdapat pada Pasal 7 sebagai berikut:

- (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
- (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara,

pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut jelas menyatakan bahwa pada hakekatnya semua urusan pemerintahan adalah dapat diselenggarakan oleh Daerah, kecuali urusan pemerintahan yang disebut pada undang-undang tersebut. Sementara pada ayat (2) merupakan penjelasan lebih lanjut bidang-bidang lain yang menjadi urusan Pemerintah. Dari ketentuan tersebut jelas menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi merupakan otonomi yang seluas-luasnya.

Selanjutnya, pada pasal 11 ayat (1), pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada daerah kabupaten dan daerah kota, sehingga penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif lagi, hanya diperlukan pengakuan oleh pemerintah. Walaupun pada Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa pada prinsipnya seluruh urusan pemerintah dapat menjadi kewenangan Daerah selain urusan yang dikecualikan, namun pada pengaturan berikutnya, khususnya Pasal 11 ayat (2) menyebut bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dirinci sedemikian rupa, dengan

maksud agar secara tegas dapat dipahami dan dimengerti mengenai pembagian urusan pemerintahan antara kewenangan pemerintah pusat, kewenangan daerah provinsi dan kewenangan daerah kabupaten/kota.

Mengacu pada konsep penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah dengan penekanan pada daerah kabupaten dan daerah kota, serta mekanisme penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah dilakukan perincian berarti menganut konsep *ultravires* dan sifatnya dinamis, dalam pengertian bahwa penyerahan urusan pemerintahan tersebut bisa melalui perubahan yang bertahap.

Pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah yang demikian tersebut, pada praktiknya membawa penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih memberikan keleluasaan bagi daerah, sehingga secara praktis mempunyai kecenderungan desentralisasi yang terlampau kuat.

7. Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah dan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang pengganti

dari UU No. 22 Tahun 1999 yang setelah dilakukan evaluasi terdapat banyak kelemahan. Selain itu, undang-undang tersebut juga dimaksudkan untuk mengikuti perubahan konstitusi dan perkembangan ketatanegaraan. Pada konstitusi, UUD 1945 terjadi perubahan substansi pasal yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Tentunya perubahan ini juga berpengaruh pada pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota. Sementara itu, daerah provinsi merupakan daerah otonom dan sekaligus wilayah administrasi, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah yang didelegasikan kepada Gubernur, artinya adalah daerah provinsi disamping merupakan daerah otonom yang dipimpin oleh Kepala Daerah juga merupakan wilayah administratif kepanjangan tangan Pemerintah.

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama serta moneter dan fiskal nasional²⁰⁶. Sementara itu, kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang

²⁰⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, *Op.Cit* Pasal 10 Ayat (3)

lain adalah urusan pemerintah yang bersifat *concurrent*, artinya urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan serta urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.²⁰⁷

Penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah sebagaimana terdapat pada UU No. 32 Tahun 2004 pada Bab III tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, pada Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa "*Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan*

²⁰⁷ Ibid., Pasal 11 ayat (3) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82

yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah". Pada ayat ini diartikan bahwa seluruh urusan pemerintahan dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, kecuali yang dinyatakan oleh undang-undang bukan menjadi urusan pemerintah Daerah.

Pada ketentuan pasal 10 ayat (1) tersebut, mekanisme pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah ditetapkan secara tersurat bersamaan dalam penerbitan dan penerapan undang-undang ini. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintah daerah, diatur secara rinci, dimana pemerintah daerah berhak untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan, kecuali urusan pemerintahan yang telah ditentukan menjadi urusan pemerintah.

Penyerahan semua urusan pemerintahan kepada daerah kecuali enam urusan yang tetap sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat merupakan wujud otonomi yang seluas-luasnya, seperti dinyatakan pada Pasal 10 ayat (2) sebagai berikut:

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hal ini berarti bahwa selain urusan pemerintahan yang mutlak menjadi milik Pemerintah, maka Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah diatur secara rinci, di mana pemerintah daerah berhak untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang telah ditentukan menjadi urusan pemerintah, berdasarkan hal tersebut pada undang-undang menganut konsep *ultravires*.

C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengaturan Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dan Daerah

Dari pembahasan pada sub bab diatas, jelas terlihat terjadi dinamika pengaturan dalam pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah. Dari waktu ke

waktu pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah mengalami perubahan. Perubahan-perubahan tersebut sangat dinamis yang tentunya terdapat faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah yang menjadi bahasan pada sub bab ini.

1. Kondisi sosial politik

Faktor pertama yang menyebabkan dinamika pengaturan urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah adalah *setting* sosial politik. Dari analisa pada sub bab sebelumnya, nampak jelas bahwa setiap perubahan pengaturan terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah selalu didahului oleh kondisi sosial politik yang berubah.

Paling tidak terdapat lima masa (dalam periode besar) *setting* sosial politik yang sangat berpengaruh pada dinamika pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu *setting* sosial politik pada masa perjuangan kemerdekaan, pasca kemerdekaan, demokrasi terpimpin, orde baru dan reformasi.

Dari perjalanan sejarah, dapat dipastikan bahwa

setiap terjadi perubahan *setting* sosial politik akan diikuti oleh perubahan hukum, dalam hal ini pengaturan yang menjadi dasar hukum pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah. *Setting* sosial politik yang di dalamnya termasuk bagaimana konfigurasi politik yang berkembang merupakan faktor yang mempengaruhi dinamika pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah. Hal ini selaras dengan pernyataan mantan Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno, bahwa pola hubungan kekuasaan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak dapat dipungkiri sangat bergantung pada konfigurasi politik pemerintahan pada saat itu.²⁰⁸

2. Perubahan Konstitusi

Sejarah perjalanan bangsa Indonesia telah mencatat terjadi perubahan konstitusi yang menjadi hukum dasar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai hukum dasar merupakan rujukan atau landasan bagi aturan hukum yang berada di bawahnya, termasuk undang-undang yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah

²⁰⁸ Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah. Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 1

Pusat dan Daerah yang biasanya terdapat pada undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Dari bahasan pada sub bab A, jelas nampak perubahan konstitusi berimbas pada konsep otonomi dan pelaksanaan desentralisasi pada umumnya. Hal ini terjadi karena perubahan norma pengaturan pada Undang-Undang Dasar harus diikuti oleh peraturan perundangan di bawahnya. Penyesuaian pengaturan pembagian urusan pemerintahan dalam bentuk undang-undang dengan undang-undang dasar merupakan dinamika yang terjadi dalam setiap perubahan undang-undang dasar.

2. Politik Hukum

Dinamika pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah juga dipengaruhi oleh politik hukum, yang dapat diartikan sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk serta sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan.

Dari uraian tentang perjalanan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah dalam bingkai

undang-undang dasar maupun dalam sejarah perjalanan undang-undang pemerintahan daerah nampak jelas bahwa perubahan-perubahan atas undang-undang yang mengatur terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Daerah sangat dipengaruhi oleh kehendak negara dalam rangka mengarahkan kebijakan hukum kedepan.

Proporsionalitas pengaturan tentang pembagian urusan pemerintah antara Pemerintah dan Daerah dipengaruhi oleh arah hukum yang diberlakukan negara untuk mencapai tujuan negara (*legal policy*). Sebagaimana dikatakan oleh Supomo, "maka dalam Negara Indonesia yang berdasar pengartian negara integralistik soal sentralisasi atau desentralisasi pemerintahan tergantung dari pada masa, tempat dan soal yang bersangkutan"²⁰⁹.

²⁰⁹ Supomo, *Pidato Pada Tanggal 31-5-1945 Dalam Rapat Badan Penyelidik Untuk Persiapan Indonesia Merdeka*, Di Gedung Chuoo Sang-In Jakarta, Dalam Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, 1959, hal. 118