



KAJIAN HUBUNGAN FUNGSIONAL PEMERINTAHAN PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN TATAKELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK

AD. Basniwati*, A. Khair, Kafrawi, M. Saleh
Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram, Indonesia

Kata Kunci

Kata kunci: Hubungan, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Abstrak

Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Otonomi Daerah No 23 Tahun 2014 pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan penjelasan tersebut Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan menurut Undang-Undang. Ini merupakan sebuah hubungan yang di dasari oleh konteks penyelenggaraan program pemerintah. Yang jika diartikan secara umum merupakan sebuah proses timbal balik yang berupa sebuah hubungan atau bagian yang terjadi karena faktor proses, kepentingan yang sama dan hubungan sebab akibat. Keseluruhan hubungan ini harus di dengan adil dan selaras antara pemerintah pusat dan daerah.

Keywords

Keywords: Relations, Central Government and Local Government

Abstract

Based on Article 1 paragraph (6) of the Regional Autonomy Law No. 23 of 2014 the definition of Regional Autonomy is the right, authority, and obligation of an autonomous region to regulate and manage its own Government Affairs and the interests of the local community in the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia. In line with this explanation, the regional government system in Indonesia, according to the constitution of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, is based on the explanation that it is stated that Indonesian regions will be divided into provincial regions and provincial regions will also be divided into smaller regions. In areas that are autonomous or merely administrative in nature, everything is according to the rules that will be determined according to the law. This is a relationship that is based on the context of implementing government programs. Which if interpreted in general is a reciprocal process in the form of a relationship or part that occurs due to process factors, common interests and causal relationships. All of these relationships must be fair and harmonious between the central and local governments.

*AD. Basniwati, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram, Indonesia
Email: ad.basniwati81@gmail.com

PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. "Daerah otonom 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia". Sedangkan berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang otonomi daerah no 23 Tahun 2014 pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dapat terjadi secara vertikal, horizontal, dan diagonal. Hubungan vertikal merupakan hubungan atas-bawah secara timbal balik, sedangkan hubungan horizontal terjadi jika pejabat/unit/instansi yang setingkat melakukan hubungan yang arahnya menyamping. Hubungan diagonal terjadi jika ada hubungan yang menyilang dari atas ke bawah secara timbal balik antar dua unit yang berbeda induk.

Hubungan antara pemerintah pusat (pusat) dan daerah mencakup isu yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme, nation building, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi local, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya Tarik menarik kepentingan antara kedua satuan pemerintah. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas. Hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah pusat, atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, muncul permasalahan, pokok adalah: Bagaimana pengaturan dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik

TINJAUAN PUSTAKA

Ada dua pengertian tentang pemerintahan, yakni pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah terdiri dari tiga kekuasaan menurut "trias politika dari Montesquieu" yang terpisah satu sama lain (separation des pouvoirs) meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Menurut Van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti luas (bewindvoering) atau "regeren" meliputi

- 1) Membuat peraturan (regeling-wetgeving)
- 2) Pemerintahan/pelaksana (bestuur)
- 3) Peradilan (Rechtspraak)
- 4) Polisi (Politie)

Oleh Koentjoro Purbopranoto, keempat pemerintahan dalam arti luas dari Van Vollenhoven tersebut dinamakan "caturpraja". Menurut Lemaire dalam bukunya "Het Recht in Indonesie", pemerintahan dalam arti luas (bewindvoering) itu ada lima fungsi atau kekuasaan (pancapraja) yaitu:

- a) Penyelenggaraan kesejahteraan umum (bestuurszorg);
- b) Pemerintahan (bestuur);
- c) Polisi (politie);
- d) Peradilan (rechtspraak);
- e) Membuat peraturan.

Sedangkan menurut Van Poelje, Pemerintahan dalam arti sempit adalah sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (government/bestuur). Pemerintahan dalam arti luas adalah sebagai fungsi yakni meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan (bestuursorganen) untuk mencapai tujuan pemerintahan (administration).

Pemerintahan Pusat berdasarkan Ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, Pemerintahan Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya Pasal 1 ayat 2 menjelaskan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945. Sedangkan Pasal 1 ayat 3 menjelaskan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Mengingat Negara Indonesia terdiri dari pulau-pulau dan memiliki daerah yang sangat luas, Pemerintah pusat mengadakan alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah negara yang terdapat di daerah, ini disebabkan pemerintah pusat tidak dapat menangani secara langsung urusan-urusan yang ada di daerah. Namun bukan berarti pemerintah pusat melepaskan tanggung-jawabnya.

Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam konteks Negara kesatuan yaitu negara kesatuan desentralisasi, otonomi bukan asas desentralisasi, otonomi daerah adalah wujud dari desentralisasi yang menyangkut hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut inisiatif/prakarsa sendiri dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam wadah negara kesatuan dengan desentralisasi. Isi otonomi daerah ialah urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah yang kemudian menjadi kewenangan pemerintahan daerah.

Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah menyebutkan "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Tujuan pemberian otonomi luas kepada daerah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, peningkatan daya saing, efisiensi dan efektifitas, demokratisasi dan pemerataan.

Sedangkan Pasal 1 ayat 12 menyebutkan bahwa Daerah otonom 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Agar daerah otonom dapat terselenggara dengan baik maka diperlukan berbagai sumber daya yaitu:

a) Sumber daya alam, seperti luas wilayah yang memadai untuk mendukung berbagai kegiatan perekonomian dan kegiatan lain yang dapat menunjang pertumbuhan dan masyarakat;

b) Sumber daya manusia baik jumlah maupun mutu yang mampu berpartisipasi menyelenggarakan pemerintahan;

c) Sumber keuangan untuk menunjang pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah diatur dalam BAB VI UUD 1945, yaitu dalam pasal 18 yang menentukan bahwa daerah Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan dan 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.

Sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas tersebut kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut:

a) Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

b) Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

c) Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah di tangan pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka NKRI.

Asas dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada di tangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor

pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan, dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan.

Selanjutnya menurut Bagir Manan: sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan menjadi urusan rumah tangga daerah. Dalam sistem rumah tangga ini akan terlihat apakah otonomi daerah itu terbatas atau tidak. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengelompokkan sistem rumah tangga di dalam negara kesatuan dengan desentralisasi menjadi tiga jenis, yaitu: Sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata.

Sistem Rumah tangga daerah menurut dasar-dasar desentralisasi yang tertuang dalam UUD 1945 secara singkat dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Ada partisipasi.
- b. Urusan rumah tangga pada dasarnya milik asli dan bukan sesuatu yang diberikan.
- c. Ada kebebasan berprakarsa atau berinisiatif.
- d. Prinsip otonomi seluas-luasnya sebagai akibat dari keluasaan berprakarsa.
- e. Urusan rumah tangga daerah dapat berbeda-beda.
- f. Urusan rumah tangga harus mencerminkan pemencaran kekuasaan.
- g. Urusan rumah tangga di daerah lebih bersifat pelayanan.
- h. Ada tempat bagi pusat untuk mempengaruhi rumah tangga daerah demi menjamin pemerataan keadilan dan kesejahteraan sosial dan penentuan isi rumah tangga daerah yang baru.

Sistem rumah tangga daerah ada 3 jenis antara lain:

- 1) **Sistem Rumah Tangga Formal**
Dalam sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya tidak ditetapkan secara rinci. Pada dasarnya apa yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah pusat dapat pula diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Adanya pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab semata-mata didasarkan pada pertimbangan bahwa urusan pemerintahan akan menjadi lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu.
- 2) **Sistem Rumah Tangga Material**
Menurut ajaran rumah tangga material, untuk

mengetahui yang mana yang menjadi urusan rumah tangga pusat dan daerah maka harus melihat kepada materi yang diatur dan diurus oleh masing-masing. Sistem rumah tangga material merupakan kebalikan dari sistem rumah tangga formal. Dalam sistem rumah tangga material kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya telah dibatasi dan dirinci secara tegas.

3) **Sistem Rumah Tangga Riil/Nyata.**

Sistem Rumah Tangga Riil/Nyata adalah suatu sistem yang didasarkan pada keadaan nyata/riil. Sistem ini merupakan jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan material. Dengan adanya Sistem Rumah Tangga Riil/Nyata harmonisasi dan kemanfaatannya lebih dapat dicapai. Ada pertimbangan berdasarkan suatu keadaan sehingga kapan suatu urusan itu menjadi urusan pusat dan kapan menjadi urusan daerah.

METODE PENELITIAN

Metode Pendekatan.

Untuk memecahkan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, maka metode pendekatan yang dipergunakan adalah :

- a. Pendekatan konseptual. (Conceptual Approach). Pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi, dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.
- b. Pendekatan konseptual. (Conceptual Approach). Yaitu suatu pendekatan yang bersumber dari pendapat para ahli/pendapat para sarjana dan pandangan-pandangan serta doktrin-doktrin yang berkembang di masyarakat, khususnya doktrin-doktrin di bidang hukum.

Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis dan sumber bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bahan Primer, yaitu Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini;
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, serta symposium yang dilakukan pakar terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini;
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan dan Hubungan Fungsional Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah

Ditinjau dari sudut hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dilihat dari Adanya hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kebijakan desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional (Pusat) karena externalities (dampak) akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung jawab negara.

Peran Pusat dalam kerangka otonomi Daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan (capacity building) agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada tataran pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya Daerah berwenang membuat kebijakan Daerah. Kebijakan yang diambil Daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi yaitu norma, standard dan prosedur yang ditentukan Pusat.

Secara umum otonomi daerah adalah Penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengelola daerahnya sendiri secara mandiri. Selain itu, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan undang-undang.

Sementara itu, secara fungsional pada dasarnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki hubungan kewenangan yang saling melengkapi satu sama lain yang terletak pada visi, misi, tujuan, dan fungsinya masing-masing. Visi

dan misi kedua lembaga ini, baik di tingkat lokal maupun nasional adalah melindungi serta memberikan ruang kebebasan kepada daerah untuk mengolah dan mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan kondisi dan kemampuan daerah. Sedangkan tujuannya adalah untuk melayani masyarakat secara adil dan merata dalam berbagai aspek kehidupan. Fungsi pemerintah pusat dan daerah adalah sebagai pelayan, pengatur, dan pemberdaya masyarakat.

Pengertian otonomi daerah menurut para ahli sebagai berikut: **J. Franseen**, otonomi daerah adalah hak untuk mengatur urusan-urusan daerah dan menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibuat dengannya. **Wajong**, otonomi daerah sebagai kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri. **Ateng Syarifuddin**, Otonomi daerah sebagai kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Namun kebebasan itu terbatas karena merupakan perwujudan dari pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan (Santoso, 2013).

Menurut Tim Kemdikbud (2017, hlm. 108) beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah dan masih berlaku dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND).
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur.
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

10. Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
11. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
12. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
13. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain landasan konstitusi yang menaunginya, menurut Tim Kemdikbud (2017, hlm. 109-110) otonomi daerah juga dilaksanakan berdasarkan nilai, dimensi, dan prinsip otonomi daerah di Indonesia yang akan dijabarkan di bawah ini.

- a) Nilai Otonomi Daerah Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yakni sebagai berikut. 1. Nilai Unitaris yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara (eenheidstaat), yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. 2. Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial, bersumber dari isi dan jiwa Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan nilai ini pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.
- b) Dimensi Otonomi Daerah, Titik berat pelaksanaan otonomi daerah adalah pada daerah kabupaten/kota dengan beberapa dasar pertimbangan sebagai berikut, 1. **Dimensi Politik**, kabupaten/kota dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga risiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis relatif minim. 2. **Dimensi Administratif**,

penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif. 3. **Kabupaten/kota** adalah daerah “ujung tombak” pelaksanaan pembangunan sehingga kabupaten/kota-lah yang lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya.

- c) Prinsip Otonomi Daerah, Dalam pelaksanaan otonomi daerah, prinsip otonomi daerah yang dianut adalah nyata, bertanggung jawab dan dinamis. 1. **Nyata**, otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi objektif di daerah. 2. **Bertanggung jawab**, pemberian otonomi diselaraskan/diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air. 3. **Dinamis**, pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dalam undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi:

1. Hubungan wewenang
2. Keuangan
3. Pelayanan umum
4. Pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

1. **Hubungan Wewenang**

- a. Pembagian urusan Pemerintahan

Ketentuan hukum yang mengatur lebih lanjut hubungan antara pempus dan pemda sebagai penjabaran dari dasar konstitusioanal adalah Pasal 10-18 UU Nomor 32 Tahun 2004. Dalam kaitannya dengan hubungan pempus dan pemda maka adanya pembagian wewenang urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakekatnya dibagi dalam 3 kategori, yaitu:

- 1) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat (pemerintah)
- 2) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi
- 3) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota

b. *Kriteria Pembagian urusan antar Pemerintah, daerah Provinsi/Kabupaten /Kota*

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurren (artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah) secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah Kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis.

c. *Urusan Pemerintah yang menjadi urusan pempus*

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi:

1. **Politik luar negeri**; mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan

negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya

2. **Pertahanan**; misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
3. **Keamanan**; misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya
4. **Yustisi**; misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya
5. **Moneter dan fiskal nasional**; misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya
6. **Agama**; misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

d. *Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan*

Dalam menyelenggarakan 6 urusan pemerintahan (pasal 10 ayat UU No.32/2004) Pemerintah :

1. Menyelenggarakan sendiri
2. Dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau
3. Dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Di samping itu, penyelenggaraan di luar 6 urusan pemerintahan (Pasal 10 ayat 3) Pemerintah dapat :

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau
 2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah,
 3. atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.
- e. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemda

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria-kriteria, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

1. Urusan wajib artinya : Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Urusan wajib menurut penjelasan UU No.32/2004 artinya suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara seperti perlindungan hak konstitusional, pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

1. Urusan pilihan artinya : baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
2. Hubungan Dalam bidang keuangan
 - a. Hubungan keuangan antara pempus dan pemda Pasal 15 ayat 1 UU No. 32/2004 meliputi:
 1. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;
 2. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
 3. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah
 - b. Hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah meliputi :
 1. bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
 2. pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;
 3. pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah; dan
 4. pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan
3. Hubungan dalam bidang pelayanan umum
 - a) Antara Pempus dan pemda (vertikal) meliputi :
 1. kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;
 2. pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; dan
 3. fasilitasi pelaksanaan kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.
 - b) Antar pemerintahan daerah (horisontal) meliputi :

1. pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
 2. kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan
 3. pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.
4. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya
- Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya. Di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.
- W.L.G. Lemaire, *Nederlands Internationaal Privaatrecht, Hoofdlijnen*. A. W. Sijthoff. Leiden, 1968.
- Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media – Jakarta, 2011.

KESIMPULAN

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi: Hubungan wewenang, Keuangan, Pelayanan umum, dan Pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, rajawali Pers, 2002
- Astim Riyanto, *Negara Kesatuan Asas, dan Aktualisasinya*, Yapemdo, Bandung, 2006
- Bambang Sunggono., “*Metodologi Penelitian Hukum*”, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung
- Minollah&Sarkawi, *Hukum Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Desa*, Pustaka Bangsa, Mataram, 2018
- Peter Mahmud Marzuki., “*Penelitian Hukum*”, Kencana, Jakarta, 2005