

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara menurut Budiardjo, adalah organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. ¹Setiap negara memiliki bentuk dan sistim pemerintahan yang berbeda beda. Begitu pun dengan Indonesia yang mempunyai bentuk sebagai Negara Kesatuan, dan pemerintahannya berbentuk Reubublik. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 1 ayat 1 Undang- Undang Dasar 1945 yang berbunyi “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang Berbentuk Reubublik.*”²

Didalam dalam Negara Indonesia yang berbentuk Reubublik tersebut, bahwasannya pemerintah pusat merupakan penyelenggara pemerintahan bangsa Indonesia. Di Indonesia, pemerintah pusat adalah presiden dan wakil presiden yang dibantu para menteri. Untuk menjalankan pemerintahannya, pemerintah pusat harus terhubung dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah disini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, bukan hanya DPRD yang bertugas untuk mensejah terakan daerah atau masyarakat yang ada disetiap daerah, tetapi gubernur, bupati atau wali kota dan perangkat daerah yang ada dibawah sendiri, itu semu juga memiliki unsur untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintah pusat dan daerah harus memiliki atau harus menjalin hubungan baik dan harmonis. Dengan tujuan untuk

¹ Miriam Budiardjo. 2005 *Dasar-dasar ilmu politik* (Gramadia Pustaka Tema .Jakarta). Hlm.17.

² Pasal 1ayat 1 UUD 1945.

kemakmuran rakyat atau membangun daerah masing-masing agar berkembang dan maju.

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Moh. Yaminlah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam Sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang itu Moh. Yamin, antara lain, mengatakan:

"Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja".

Pada kesempatan itu pula Mohammad Yamin melampirkan suatu rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

"Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang 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." Pemikiran Moh. Yamin mengenai Pemerintahan Daerah dapat dijumpai lagi dalam pidatonya tanggal 11 Juli 1945 dihadapan BPUPKI, yang antara lain mengatakan:

"Pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintah yang paling bawah, pemerintah ini saya namakan pemerintahan bawahan."

"Antara pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan tengah. an. Perkara desa barangkali tidak

perlu saya bicarakan di sini, melainkan kita harapkan saja, supaya sifatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru."

"Tetapi yang perlu ditegaskan di sini, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintahan Republik Indonesia. Dan di tengah-tengah pemerint- tahanan atasan dan bawahan, kita pusatkan Pemerintah Daerah" ³

"Di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintah Daerah: Tentang Pemerintah Daerah di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi: Pemerintah Daerah diatur dalam undang-undang hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus di- pakai untuk Pemerintahan Daerah, artinya Pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, kooti-kooti, sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah

Berdasarkan pendapat dari tokoh-tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 adalah: pertama, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Peme- rintahan Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. Kedua, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan "memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara". Ketiga, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan

³ Ni'matul Huda, otonomi daerah : filosofi sejarah perkembangan dan problematika. (Yogyakarta, Pustaka belajar, 2005), hlm 01-03.

diselenggarakan dengan "memandang dan mengiat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Pada mulanya UUD 1945 itu tidak mempunyai penjelasan resmi. Tetapi kemudian oleh Soepomo dirumuskan suatu penjelasan umum dan pasal demi pasal berdasarkan uraian- uraian penjelasannya dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945.

Pasal 18 berbunyi : "Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (street dan locale rechtsgemeen schappen) atau bersifat daerah administrasi belaka ."

Dengan keberadaan perintah kepada pembentuk undang-undang dalam menyusun undang-undang tentang desentralisasi teritorial, maka harus "memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara", menurut ketentuan Pasal 18 UUD 1945, bahwa dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah. Dengan kata lain, Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa Pemerintahan Daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan. Dalam susunan kata atau kalimat Pasal 18 tidak terdapat keterangan atau petunjuk yang memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu. Hatta menafsirkan pernyataan "dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa", dengan menyatakan:

"Bagian kalimat yang akhir ini, dalam undang-undang dasar, menyatakan bahwa hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi

kerakyatan Indonesia. Diakui hak tiap-tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat dalam segala golongan untuk kesejahteraan Republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya."⁴

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (eenheidsstaat) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut Pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi. Beberapa kebijakan dan keputusan yang diambil untuk bisa menyempurnakan sebuah undang undang .

Kedudukan pemerintah pusat telah diatur dalam peraturan undang undang yang berkaitan dalam pelaksanaan otonomi daerah , berkaitan dengan otonomi daerah, maka kebijakan yang diambil menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah melalui Bab III Kekuasaan Pemerintahan, tampak membangun konstruksi berpikir yang cenderung sentralistik. Merujuk pada hasil perubahan UUD 1945, antara lain Pasal 4 ayat (1) dalam Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Pasal 17 dalam Bab V Kementerian Negara, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan memang menjadi “pembatas” otonomi daerah, yang disebut dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 sebagai “penyerahan [kewenangan] tidak penuh”. Tetapi politik desentralisasi tidak terkait dengan Bab III dan Bab V UUD 1945; ia diatur tersendiri dalam Bab VI

⁴ Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, (Jakarta: Pustaka Pelajar dan puskap, 2007), h. 20-21

Pemerintahan Daerah. Artinya, sumber norma dasar atau filosofinya berbeda. Perspektif yang cenderung sentralistik itu tercermin dari definisi desentralisasi dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 23 Tahun 2014, yaitu “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.” Sementara dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan. Definisi desentralisasi sebagai “penyerahan urusan pemerintahan” dimuat sebelumnya dalam Pasal 1 huruf b UU Nomor 5 Tahun 1974, sebagai pembaruan dari frasa “urusan rumah tangga daerah” yang termuat dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, dan UU Nomor 18 Tahun 1965.

UU Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan ke dalam tiga kelompok, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum (Pasal 9 ayat (1)). Pemerintah pusat bukan saja berwenang atas urusan pemerintahan absolut dan konkuren dalam skala nasional, tapi juga urusan pemerintahan umum yang merupakan “kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan” (Pasal 9 ayat (5)). Rincian urusan pemerintahan umum dimuat dalam Pasal 25 ayat (1). “Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing,” tegas ayat (2) Pasal 25. Pelimpahan kewenangan sesuai asas dekonsentrasi itu diafirmasi dalam Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014: “Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kebutuhan kota.”⁵

Di dalam konsep Negara kesatuan, konstruksi otonomi daerah berdasarkan pasal 18 ayat (1), seharusnya diletakan pada

⁵ UU No 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah

provinsi, kemudian provinsi melimpahkan ke kabupaten/kota. Akan tetapi berawal dari ketentuan undang-undang No.22 tahun 1999, otonomi ditempatkan pada kabupaten/kota., sedangkan otonomi Pada provinsi pada provinsi adalah lintas kabupaten/kota, ketentuan seperti ini berlanjut dalam UU No.32 tahun 2004 dan UU No.23 tahun 2014⁶. Hal yang demikian menyebabkan tidak ada koordinasi yang baik antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Karena kabupaten/kota menganggap dirinya sebagai penerima otonomi, yang tidak ada hubungannya dengan provinsi, sehingga kabupaten/kota juga kurang respon kepada provinsi dalam mengkoordinasikan pembangunan di daerah. Dalam keadaan yang demikian posisi gubernur sebagai perangkat pusat di daerah tidak jelas kewenangannya sehingga hal ini dapat berdampak kurang efektifnya koordinasi antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

pemerintah daerah dalam Kebijakan desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar tahun 1994. Implementasi otonomi daerah dilandasi oleh semangat untuk mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintah daerah dari pendekatan yang sifatnya sentralistik pada masa orde baru menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik. ⁷ karena itu Terkait dengan kewenangan dan urusan pemerintahan, Indonesia telah menjadi negara kesatuan yang dibayangkan Mr Soepomo (1954): “Negara kesatuan tidak akan bersifat sentralistis.” Dalam hal kewenangan atau urusan pemerintahan itu, masalah utama bukan

⁶ UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah.

⁷The Lian, Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia. (Jakarta: Gunung agung, 1968), h.56.

pada bangunan besar, tetapi pada birokrasi dan struktur pemerintahan daerah, yang ke depan perlu dibangun dalam kerangka menerapkan kelembagaan yang “right sizing”, yang bercirikan ramping struktur namun kaya fungsi

Hampir kurang lebih dua puluh tahun reformasi, sejak kejatuhan Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998, Indonesia sudah menerbitkan tiga UU Pemerintahan Daerah, 1999, 2004, dan 2014, ditambah UU Perubahan tahun 2008 yang cukup panjang. Legislasi yang banyak itu sebanding dengan 25 tahun awal Indonesia merdeka dalam tiga zaman pemerintahan, yaitu masa revolusi (1945-1950), masa Demokrasi Parlementer (1950-1959), dan masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), yang melahirkan empat UU, dengan beberapa UU Perubahan yang berisi hanya satu-dua pasal.⁸Fenomena di atas hanya mengafirmasi bahwa otonomi daerah atau tepatnya hubungan pusat dan daerah tetap menjadi isu politik tentang hak, tugas dan kewenangan pemerintahan nya yang belum selesai sampai sekarang, beberapa kali di revisi beberapa kali di ubah atau ditambah kata-kata, atau kalimat agar bisa menyesuaikan kan perkembangan zaman, kenapa justru sebuah tugas dan kewenangan pemerintahan nya justru banyak permasalahan. Padahal latar belakangdibentuknya UU yang baru ini dan perlunya ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, antara lain:⁹

1. Menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat;

⁸ Umi Kalsum, “Mega: Otonomi Daerah Keablasan”, <http://www.viva.co.id/berita/politik/71956-mega-otonomi-daerah--kebablasan>, diakses pada 10 maret2014.

⁹ Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*.(yogyakarta, journal Media HukumVOL. 23 NO. 2 DESEMBER 2016), hal,187-188.

2. Menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan, dan efisien;
3. Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
4. Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah; dan
5. Menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan Pemerintah Pusat sebagai Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi tidak semua urusan merupakan area wewenang dari Pemerintah Pusat. Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat
5. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional

Berdasarkan kriteria tersebut dan dicantumkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan Pemerintah Pusat ;Urusan Pertahanan, Urusan Keamanan,Urusan Hukum,Urusan Agama, dan Urusan Moneter dan fiscal nasional.

Pada tanggal 2 Oktober 2014 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Otomatis Secara hukum maka Undang- undang Nomor 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan pelaksanaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 harus ditetapkan. Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ialah ditetapkannya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, tidak dibuat menjadi Peraturan Pemerintah seperti pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007) yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Daerah)

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasar sistem konstitusi maka dalam setiap tindakan hukum mengenai konsep hubungan kewenangan antara pusat dan daerah harus dibangun melalui peraturan perundang-undangan, di mana secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara hukum, maka dalam konsep negara hukum (rechstaat) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah bersandarkan pada asas legalitas. Oleh

karenanya, kewenangan yang merupakan salah satu bentuk kekuasaan memiliki legitimasi (keabsahan), yang nantinya terhadap hubungan kewenangan tersebut memiliki legitimate power.¹⁰

Sedangkan berdasarkan undang – undang no 23 tahun 2014 kewenangan pemerintah daerah meliputi hal-hal tersebut: pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistim negara kesatuan Rebublik Indonesia.

Sudah Hampir kurang lebih 10 tahun UU 23 Tahun 2014 berjalan dan seharusnya setiap yang ditentukan didalam Undang-undang Harus ditaati oleh warga Indonesia, terkhusus pemerintah pusat maupun daerah, tetapi masalah kewenangan dan tugas sampai saat ini permasalahan selalu ada, entah-entah pemerintah pusat yang mempermasalah kan tugas dan kewenangan pemerintah yang tidak di jalan kan dengan baik, atau pun sebaliknya pemerintah sudah menjalankan yang terbaik, tetapi kemampuan atau kewenangan pemerintah yang terbatas seperti dana atau masalah admisistrasinya dan menyalahkan pemerintah pusat. Padahal sudah dijelaskan bahwasannya dalam sistim negara kesatuan rebublik Indonesia bahwasanya pemerintah daerah menyelesaikan urusan pemerintahan menurut asasotonomi dan dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, apakah didalam Undang -undang yang berlaku sekarang belum bisa menerrapkan prinseip seperti tersebut, apakah itu semua juga yang menjadikan factor perkembangan yang ada di Indonesia kemajuan di setiap daerah di Indonesia tidak merata.

¹⁰Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat- Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas- Luasnya Menurut Uud 1945*, (Yogyakarta, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015), hal, 577-578.

Secara umum dilihat pemerintahan daerah di Indonesia, 3 asas yang sudah dijelaskn diatas. Tetapi disini kalua dilihat pengaturan yang terkait dengan tugas dan kewenangan pemerintah daerah, jangkauan atau batasannya berbeda-beda. Bagusnya seharusnya ketiga asas tersebut atau kewenangan pemerintah daerah berjalan secara teratur atau seimbang dalam pengerjaannya, agar proses pemerintahan bisa berjalan lebih baik dan tepat. Menurut Kaho, penyelenggara pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan serta pelayan masyarakat dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan¹¹

Kalua bisa dijelaskan secara singkat, misalnya mengenai kewenangan atau tugas pemerintah daerah provinsi dan pemerintah pusat yang memiliki tugas dan kewenangan masing-masing atau bisa dibilang dibatasi/limitative namun seharusnya jangkauan dan kualitasnya kewenangan pemerintah pusat masih sangat besar dan sangat-sangat menentukan sekaligus awal munculnya sebuah kewenangan pemerintahan karena itu pemerintah pusat seharusnya pemerintah dalam melakukan tanggung jawabnya harus benar-benar diperhatikan betul, itulah konsekuensi dari sistim negara kesatuan. Kedudukan pemerintah daerah sebagai bagian dari sistim pemerintahan, seharusnya semua itu harus menjadi satu kesatuan pemerintahan di Indonesia, sehingga menjadikan kewenangan luas yang dimiliki pemerintah daerah otonom tidak diterjemahkan atau dipandang bahwasannya kewenangan yg dimiliki atau tugas yang di emban tidak penting atau ada perbandingan terbalik diantara kewenangan pemerintah diatasnya. Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah atau pemrintah pusat semua itu memiliki kaitan yang erat untuk membangun sebuah pemerintahan atau Negara. Ini lah makna dari pembagian wewenang dalam sebuah entitas Negara kesatuan.

¹¹ Kaho, Josef Riwu, *Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* ,(Jakarta:PT Rajagrafindo Persada, 2001) . h 25.

Tugas dan kewenangan yang ada di provinsi dan kota kebanyang tidak memiliki koordinasi yang bagus akhirnya banyak tugas tugas yang harus dilaksanakan tidak bisa dijalankan dengan semestinya,atau justru tugas-tugas strategis justru mangkrak atau tertunda dilapangan dan akhirnya ada tumpang tindih diantara pemerintah pusat dan daerah.

Karena itu dari pemaparan latar belakang yang diatas terebut, peneliti ingin mencari tahu, atau mengkaji lebih dalam lagi mengenai problematika tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pandangan atau dalam prespektif negara kesatuan dan otonomi daerah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah menurut prespektif UU No 23 Tahun 2014 dan UU No 32 Thn 2004?
2. Bagaimana implementasi tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah prespektif negara kesatuan dan otonomi daerah?
3. Bagaimana problematika tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah menurut prespektif negara kesatuan dan otonomi daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Agar kita bisa mengetahui tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam UU No 23 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui konsep atau implementasi dari tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam sisi Negara kesatuan dan otonomi daerah.
3. Agar peneliti mengetahui titik permasalahan atau problem yang terjadi dalam tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam prespektif Negara kesatuan dan otonomi daerah.

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun manfaat praktis, Adapun manfaat atau kegunaan dari penelitian sekripsi tersebut.

1. Secara Teoritis:

Untuk memberikan bahan tambahan keperpustakaan hukum atau wawasan hazanah ilmiah difakultass. Dan dapat dijadikan referensi, serta menjadi sebuah rujukan pada peneliti berikutnya dalam memperoleh informasi terkait hasil atau penelitian skripsi berikut.

2. Secara Praktis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan memperkaya wawasan penelitian tentang tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah.
- b. Dapat mengembangkan kemampuan berkarya dengan daya nalar dan acuan sesuai dengan ilmu pengetahuan yang dimiliki.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pengetahuan baru atau kata-kata baru, serta menambah informasi terhadap peneliti yang lain.

E. Penegasan Istilah

Demi kemudahan serta kelancaran didalam memahami penyusunan penelitian ini, maka peneliti akan merangkum beberapa istilah yang masih terbilang asing atau yang sering kita dengar tetapi tidak mengerti menjelaskannya, agar tidak terjadi kesalahan penafsiran, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Definisi Konseptual

Guna memudahkan dalam memahami judul penelitian terkait dengan “Problematika Tugas Dan kewenangan Antar Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Dan Otonomi Daerah” maka peneliti memandang

perlu untuk memberikan penegasan dan penjelasan seperlunya sebagai berikut :

- a. Negara kesatuan adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal.¹²
- b. 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.
- c. Pemerintah Pusat yaitu penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- d. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.
- e. Pemerintah daerah yaitu kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- f. Asas desentralisasi merupakan penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas Otonomi.
- g. Asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

¹²Drs.h. Syaukani, HR,Prof.Dr.Afan Gaffar,MA,Prof.Dr.M.Ryaan Rasyid,MA,Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan ,Pustaka Belajar ,[Yogyakarta,2016,]hlm36.

- h. Asas tugas pembantuan merupakan penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.¹³
- i. good governance adalah pemerintahan yang baik atau tata kelola yang baik dari sebuah pemerintahan. Bisa diartikan sebagai pemerintah Negeri maupun swasta yang bekerjanya itu profesional, efektif, efisien, mendahulukan masyarakat, serta pemerintahan yang berdedikasi tinggi akan tugas dan tanggung jawabnya, dan bebas dari praktek kolusi korupsi dan Nepotisme.
- j. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- k. Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.
- l. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan

¹³ UU no 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

- m. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara¹⁴
- n. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- o. Urusan Pemerintahan Absolut adalah Urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi urusan atau kewenangan pemerintah pusat.
- p. Urusan Pemerintahan Konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten /kota.
- q. Urusan Pemerintahan Umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.¹⁵
- r. Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.
- s. Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
- t. Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang

¹⁴ UU No30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁵ Junia wati karambut, *kewenangan pemerintahan daerah kabupaten kepulauan sanggihai dalam pembentukan peraturan daerah*, (lex privatum vol.XI/No.2/feb/2023).hlm.7-9.

lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.¹⁶

F. Metode Penelitian

1. Pola/jenis penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normative, atau penelitian Hukum normative (legal research) yang dilakukan untuk mencari masalah atau isu hukum atau aturan dan permasalahan hukum yang ada. Hasil dari penelitian hukum ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai isu hukum yang diajukan.

2. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah

- a. pendekatan perundang-undangan (statute approach), diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai landasan hukum dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani¹⁷ yaitu tentang tugas dan kewennag pemerintah daerah dan pusat Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah
- b. Pendekatan konseptual (conceptual approach) yaitu beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

¹⁶ UU No 30 Tahun 2014.

¹⁷ Pater mahmud marzuki, penelitian hukum, edisi revisi cetakan ke-9, kencana parade media grub, Jakarta 2014, hlm 133.

3. **Bahan Hukum**

Bahan-bahan penelitian berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non-hukum atau tersier.

Bahan hukum primer yang dimaksud dalam bentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Serta Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007 dalam pembagian urusan pemerintah.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer yang berupa tulisan tulisan yang berkaitan tentang hasil penelitian dan berbagai kepustakaan dibidang Hukum. ¹⁸berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

4. **Teknik pengumpulan data**

Penelitian ini menggunakan Teknik pengumpulan data dengan cara studi kepustakaan, yaitu pengkajian informasi tertulis berkaitan dengan hukum yang berasal dari sumber dan dipublikasikan secara luas.

5. **Analisis Bahan Hukum**

Begitu isu hukum ditetapkan, perlu dilakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan tersebut kemudian dikelompokkan dan dikaji berdasarkan pendekatan yang digunakan. Dalam penelitian ini, yang

¹⁸. Soerjono soekanto dan sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*. (Jakarta, Rajawali pers, 2013). Hal, 29.

digunakan adalah pendekatan konseptual ,serta pendekatan perundang-undangan, untuk memperoleh gambaran yang sistematis dan komprehensif dari bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh untuk menghasilkan preskripsi atau argumentasi hukum yang baru. Setelah semua data terkumpul dilakukan analisis metode deskriptif-kualitatif , yaitu analissi yang menggambarkan keadaan sebenarnya mengenai fakta-fakta tertentu.

G. Sistematika Penulisan Sekripsi

Dalam sistematika pembahasan berisi tentang alur pembahasan yang akan terdapat dalam Bab pendahuluan ,Metodelogi penelitian, pembahasan dan yang terakhir penutup, semuani akan menjadikan isi penulisan dalam penelitian atau sekripsi ini menjadi VI BAB, yakni sebagai berikut:

Bab I :Tentang pendahuluan yang membahas tentang latar belakang, rumusan masalah/ fokus maslah, tujuan penelitian, manfaat penelitian , Penegasan Istilah ,metode Penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II: Membahas Tentang Kajian Teori, tentang Problematika Tugas dan Kewenangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Prespektif Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah. Serta Tinjauan Pustaka atau Penelirian Terdahulu.

Bab III : Dalam bab ini, peneliti mulai Bab Pembahasan, Tentang tugas dan kewenang Pemerintah Pusat dan Daerah dalam UU 32 tahun 2004, UU No 23 tahun 2014 ,UU No 9 tahun 2015 perubaha ke 2 UU no23 tahun 2014.

Bab IV: Membahas Tentang Implementasi atau menganalisis tugas dan kewenangan Pemerintah Pusat dan daerah dalam Negara kesatuan dan Otonomi Daerah.

BAB V: Membahasi pengaturan hubungan pusat dan daerah dalam UU No.23 tahun 2014. Dan Menganalisis problematika

tugas dan kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam ranah Otonomi Daerah dan Negara kesatuan.

Bab VI: Penutup :Bab terakhir ini berisi kesimpulan, saran-saran atau rekomendasi. Kesimpulan menyajikan secara riingkas seluruh penemuan penelitian yang ada hubungannya dengan masalah penelitian. Kesimpulan diperoleh berdasarkan hasil analisis dan interpretasi data yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya. Saran-saran dirumuskan berdasarkan hasil penelitian, berisi uraikan mengenai Langkah-langkah apa yang perlu diambil oleh pihak-pihak terkait dengan hasil penelitian yang bersangkutan.