POLA DISTRIBUSI URUSAN PEMERINTAH DAERAH PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

(DISTRIBUTION PATERN OF LOCAL GOVERNMENT TASKS AFTER THE IMPLEMENTATION OF LAW NUMBER 23 OF 2014 ON LOCAL GOVERNMENT)

Dinoroy Marganda Aritonang
Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi LAN Bandung
Jl. Cimandiri No. 34-38 Bandung Indonesia
Telp. 022-4237375, Faks. 022-4267683
Email: dinoroy.aritonang@gmail.com
(Naskah diterima 05/01/2016, direvisi 28/03/2016, disetujui 31/03/2016)

Abstrak

Kebijakan penyelenggaraan desentralisasi mengalami banyak perubahan sejak dimulainya pada tahun 1999 melalui UU No. 22/1999. Sejak tahun 2004, hingga selama kurang lebih 11 (sebelas) tahun pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan mandat dalam UU No. 32/2004. Persoalan dalam pelaksanaan UU tersebut pada dasarnya masih banyak yang belum terselesaikan. Namun pada tahun 2014, terbitlah regulasi baru yaitu UU No. 23/2014 yang mengatur mengenai pelaksanaan desentralisasi untuk menggantikan UU No. 32/2004. Lahirnya UU baru bukan tanpa masalah, setidaknya dapat dilihat dalam aspek teknis dan yuridis normatif. Beberapa persoalan tersebut, yaitu: kerancuan dalam beberapa pasal yang mengatur mengenai pembagian urusan pemerintahan kepada daerah, adanya urusan wajib bagi daerah namun tidak terkait dengan pelayanan publik, dan diberikannya urusan pilihan kepada daerah namun sifatnya wajib. Oleh karena itu, salah satu upaya yang kiranya dapat dilakukan adalah dengan segera mengubah ketentuan UU tersebut agar tidak terjadi lagi kerancuan serta dengan segera menyesuaikan beragam peraturan pelaksanaan yang masih berlaku sejak UU No. 32/2004.

Kata Kunci: desentralisasi, jenis, urusan, pemerintahan daerah.

Abstract

Decentralization policy has been so much changing ever since it has been democratically implemented in 1999 through Law Number 22 of 1999. However, since 2004, until approximately eleven years implemented, decentralization programs were conducted according to the Law Number 32 of 2004. But basically there are so many problems arising from the implementation of the law which have never been resolved. And in 2014, government and DPRD have regulated a new policy concerning the decentralization program through Law Number 23 of 2014 and it finally replaces the Law Number 32 of 2004. The emergence of the law is not without problems. At least, we can predict it from technical and legal normative aspects. Those problems such as the ambiguity of some norms in the law concerning the distribution of regional government tasks, the obligatory function of regional government which does not have any direct relation to the basic public services, and the optional or discretionary function of regional government which basically becomes obligatory one. For those matters, at least a solution in order to minimize the ambiguity of the law is by revising the norms and adjusting the inferior regulations according to the new Law.

Keywords: decentralization, type, competences, regional government.

A. Pendahuluan

Bergulirnya kebijakan desentralisasi di Indonesia secara demokratis dimulai pada tahun 1999 dengan dilahirkannya kebijakan perihal otonomi bagi daerah melalui UU No. 22 tahun 1999. UU ini dipercayai memiliki semangat *(spirit)* mengusung paham demokrasi bagi daerah sehingga sering disebut sebagai salah satu regulasi desentralisasi yang amat demokratis. Namun seiring waktu, pelaksanaan UU tersebut mengalami banyak kendala dalam tataran praktis, yang pada akhirnya diganti UU No. 32 Tahun 2004.

Selama UU No. 32 Tahun 2004 berlaku sejumlah persoalan masih menghinggapi penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia hingga saat ini dan belum dapat ditemukan solusi yang cukup tepat untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Persoalan-persoalan tersebut antara lain:

a. Masih maraknya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) di daerah.
b. Maraknya konflik sosial antar masyarakat daerah yang dipicu oleh fanatisme politik lokal di daerah.

c. Pemilu di daerah yang malah memberikan peluang bagi segelintir elit politik di daerah untuk membangun dinasti-dinasti politik.
d. Kebangkrutan yang dialami oleh pemerintah daerah karena APBD-nya tidak mampu untuk membiayai pembangunan di daerah sebab ABPD hanya cukup untuk membiayai gaji pegawai dan belanja rutin daerah lainnya sedangkan pendapatan asli daerah tidak dapat tergali.
e. "Kegagalan" pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) di daerah yang malah menguntungkan pihak elit politik, pengusaha, dan pejabat public di daerah. Lebih dari itu, SDA di daerah malah memunculkan konflik horizontal baik antar warga, maupun warga dengan pengusaha dan elit daerah.

Jika dilihat secara konseptual, hal tersebut mirip dengan yang pernah disampaikan oleh Cornelis Lay[1], bahwa persoalan desentralisasi mengakomodasi empat hal paling sensitif dalam dunia politik, yaitu: *sharing of power*, *sharing of revenue*, *empowering* lokalitas, dan pengakuan terhadap *local identity*. Oleh karena itu, yang diperlukan adalah pemerintahan daerah yang kuat dan sistem otonomi yang kuat pula. Kuat dalam artian mempunyai tingkat determinasi dan kapasitas yang mumpuni untuk mengemban tugas otonomi yang diberikan.

Hal ini sudah menjadi tuntutan bagi setiap pemerintahan yang menerapkan sistem desentralisasi. Sebagaimana diungkapkan oleh Keith Miller[2], *"strong local government and decentralization are essential...Most countries around the world are therefore presently engaged in some initiative towards decentralizing the state and enhancing local government".*

Sebagaimana diungkapkan pula oleh Olsen[3], otonomi sebagai bagian perubahan tentunya membawa dampak kepada peran dan model kelembagaan pemerintah itu sendiri. Bahkan perubahan-perubahan itu sendiri juga akan membawa dampak bagi model otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah. Otonomi bukanlah hak atau kepemilikan yang sifatnya melekat tetapi berkembang seiring proses interaksi dan rekonseptualisasi pemerintahan itu sendiri.

Oleh karena itu, persoalan desentralisasi tidak dapat hanya diselesaikan dengan mengganti regulasi lama dengan yang baru. Ditambah lagi, regulasi pelaksana dan infrastruktur untuk melaksanakan regulasi baru membutuhkan waktu yang cukup lama.

B. Pembahasan

B.1. Konsep Desentralisasi dan Pembagian Urusan Pemerintahan

Desentralisasi dapat dipahami sebagai suatu proses penyerahan wewenang kepada daerah agar daerah dapat menjalankan fungsi dan perannya secara mandiri atau otonom. Dengan kata lain, otonomi daerah merupakan hasil atau output dari proses desentralisasi.[4] Desentralisasi pada dasarnya melibatkan adanya transfer kewenangan politik, administrasi, dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau dibawahnya *(sub-national)*. Transfer tersebut menghendaki adanya kedudukan yang hierarkis di antara tingkat pemerintahan daerah.

Bentuk-bentuk dari desentralisasi dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu desentralisasi melalui dekonsentrasi *(decentralization by deconcentration)*, desentralisasi melalui pendelegasian *(decentralization by delegation)*, dan desentralisasi melalui devolusi *(decentralization by devolution).*[5]

Menurut World Bank[6], dekonsentrasi dilakukan ketika pemerintah pusat memberikan tanggung jawab urusan tertentu kepada kantor cabangnya di daerah *(regional branch offices)* tanpa melibatkan transfer kewenangan *(authority)* kepada lembaga dibawahnya. Bentuk desentralisasi yang biasanya terjadi (pada tahap awal) di dalam Negara kesatuan *(unitary country)* sebenarnya berbentuk dekonsentrasi. Kedudukan dari kantor-kantor cabang pemerintah pusat di daerah dibangun dengan tujuan untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam hal pemberian pelayanan publik.[7]

Sebaliknya, isu utama dari konsep delegasi dan devolusi terkait pada bagaimana menyeimbangkan antara kepentingan pusat dan daerah. Delegasi menunjukkan bahwa pemerintah pusat mendelegasikan kewenangan

---

1 Kaho, Josef Riwu, 2003. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.* Rajawali Press, Jakarta.
2 Miller, Keith L, 2002. *Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization* http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.134.5990&rep=rep1&type=pdf (diunduh tanggal 2 Desember 2015), hlm. 3.
3 Olsen, Johan P., 2008. *Institutional Autonomy and Democratic Government.* https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/WP08_20.pdf (diunduh tanggal 2 Desember 2015), hlm. 5.
4 PKP2A I LAN Bandung, 2006. *Kajian Penyerahan Sebagian Urusan pemerintahan Kabupaten/kota Kepada Desa*, PKP2A I LAN, Bandung, hlm. 22.
5 Katorobo, James, 2005. *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy. 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance*, Seoul, Republic of Korea. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019467.pdf (diunduh tanggal 14 April 2015).
6 World Bank, 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries.* http://www1.worldbank.org/.../decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf (diunduh tanggal 2 Desember 2015).
7 Dalam bentuk desentralisasi jenis ini belum dibentuk adanya lembaga pemerintah otonom yang memiliki hak untuk bertanggung jawab langsung kepada konstituen di daerah.

untuk membuat kebijakan dan sebagian urusan administrasi publik pada pemerintah daerah atau badan semi-otonom yang tidak sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah pusat tetapi tetap bertanggung jawab sepenuhnya pada pemerintah pusat. Organisasi yang termasuk dalam bagian delegasi mempunyai kewenangan bebas dalam pembuatan kebijakan *(discretion in decision making)*. Bentuk desentralisasi ini dapat dikarakteristikkan sebagai hubungan prinsip dan agen *(principal-agent relationship)*, dengan pemerintah pusat sebagai "principal" (yang memiliki kewenangan asli) dan pemerintah daerah sebagai "agen". Dalam perspektif ini, isu utama kelembagaannya adalah memastikan bahwa "agen" dapat melaksanakan kewenangan yang didelegasikan kepadanya, sedapatnya, sesuai dengan keinginan atau kebijakan dari "principal".[8]

Devolusi *(devolution)*, merupakan bentuk desentralisasi yang lebih luas, yang berarti kondisi dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan untuk membuat kebijakan, mengelola keuangan, dan administrasi kepada unit semi-otonom dari pemerintahan daerah. Devolusi biasanya merupakan transfer tanggung jawab untuk urusan tertentu kepada kota/ kabupaten. Kota/kabupaten berhak untuk menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan DPRD-nya sendiri. Selain itu, juga berhak untuk menggali sumber-sumber keuangan di daerah dan memiliki kewenangan yang independen untuk membuat kebijakan dalam bidang investasi di daerah. Dalam sistem devolusi, daerah juga memiliki batas wilayah yang jelas dimana pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan.[9]

Penentuan model desentralisasi yang digunakan juga amat bergantung pada ajaran sistem rumah tangga daerah yang diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada beberapa model ajaran sistem rumah tangga daerah, yaitu:[10]

1. Ajaran Rumah Tangga materiil

   Ajaran rumah tangga materiil *(materiele huishoudingsleer)* merupakan penyerahan urusan rumah tangga daerah dimana antara pemerintah pusat dan daerah terdapat pembagian tugas yang diperinci secara tegas di dalam undang-undang pembentukannya. Kewenangan setiap daerah meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu per satu. Oleh karena itu, apa yang tidak tercantum dalam rincian tersebut tidak termasuk dalam urusan rumah tangga daerah. Daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur kegiatan di luar yang sudah diperinci atau ditetapkan.

   Dalam pola rumah tangga ini, isi atau luas otonomi bagi daerah amat mungkin terbatas. Daerah yang bersangkutan tidak dapat melakukan sesuatu yang tidak diatur dalam undang-undang pembentukannya.

2. Ajaran Rumah Tangga Formil

   Ajaran ini sering juga disebut dengan *formele huishoudingsleer*. Dalam ajaran rumah tangga ini tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan pemerintah pusat dan oleh daerah-daerah otonom yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang pada prinsipnya juga dapat dilakukan masyarakat hukum yang lain. Bila terdapat pembagian tugas, hal tersebut semata-mata didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, yaitu karena tugas tersebut mungkin akan lebih tepat dan berhasil jika dikerjakan sendiri oleh pemerintah daerah atau pun mungkin oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini, efisiensi dan efektifitas merupakan dasar pertimbangan mengapa terdapat pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan.

   Dalam ajaran rumah tangga tidak diperinci secara tegas apa saja yang menjadi urusan maupun kewenangan daerah, namun hanya diatur secara garis besar atau umum. Rumusan-rumusan tersebut hanya mengandung prinsip-prinsip saja. sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada inisatif dan prakarsa daerah.

   Model ajaran rumah tangga formil memberikan kewenangan bebas (diskresi) yang lebih besar kepada pemerintahan daerah. Namun demikian, tetap ada batasan terhadap kewenangan luas yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut. Pertama, pemerintah daerah hanya boleh mengatur urusan sepanjang urusan itu tidak atau belum diatur dengan undang-undang atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kedua, bila negara atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya kemudian mengatur sesuatu urusan yang semula diatur oleh daerah yang lebih rendah, peraturan daerah yang lebih rendah tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.

3. Ajaran Rumah Tangga Nyata (Riil)

   Ajaran ini bertitik tolak dari pemikiran akan keadaan dan faktor-faktor yang nyata untuk mencapai keserasian antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik

8 World Bank, *op.cit.*
9 *Ibid.*
10 Kertapradja, Koswara, 2002. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi & Kemandiri Rakyat*, Candi Cipta Paramuda, Bandung, hlm. 73-78.

yang ada pada daerah sendiri maupun di pusat. Pemerintah pusat memperlakukan pemerintah daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pusat.

Di dalam ajaran rumah tanggal riil dianut kebijaksanaan bahwa setiap undang-undang pembentukan daerah mencantumkan beberapa urusan rumah tangga daerah yang dinyatakan sebagai modal pangkal dengan disertai segala atributnya, berupa kewenangan, personil, alat perlengkapan, dan sumber pembiayaan. Dengan modal pangkal itu, daerah akan menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan daerah. Namun pada perkembangannya, jika daerah dianggap sanggup dan mampu maka kewenangannya dapat ditambah sesuai dengan kapasitasnya.

Ada beberapa keuntungan apabila ajaran rumah tangga ini dijalankan. Keuntungan tersebut, yaitu:

a. Sistem rumah tangga riil memberikan kesempatan kepada daerah yang bercorak aneka ragam untuk menyesuaikan penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan kemampuan setiap daerah.
b. Ajaran ini berlandaskan pada faktor-faktor yang nyata di daerah dan memperhatikan keadaan khusus daerah.
c. Ajaran ini memberikan fleksibilitas tanpa mengurangi kepastian sehingga daerah bebas berprakarsa mengembangkan modal pangkal yang sudah ada sebelumnya, dengan bimbingan dan pembinaan dari pemerintah pusat.
d. Pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat tersebut amat bergantung pada kesiapan dan kemampuan pemerintah daerah itu sendiri.
e. Prakarsa untuk mengembangkan urusan di luar modal pangkal juga dapat dilakukan oleh pemerintah daerah asal tidak bertentangan atau belum/tidak diatur oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
f. Ajaran ini memperhatikan pemerataan dan keseimbangan laju pertumbuhan antar daerah.

Selain ajaran rumah tangga daerah di atas, secara konseptual penentuan pembagian jenis urusan dan tugas bagi pemerintah daerah dapat dilihat dalam beberapa pola pembagian yang dikembangkan oleh banyak institusi publik termasuk lembaga internasional. Salah satunya dapat diadopsi dari model yang dikembangkan oleh GTZ. Menurut GTZ[11], urusan atau tugas yang dibagi antar tingkat atau struktur pemerintahan termasuk kepada pemerintah daerah dapat disebut sebagai *'functional assignment'*.[12]

Menurut GTZ bahwa *'functional assignment'* secara umum dapat dibagi ke dalam dua cara, yaitu:

1. Proses yang mengandung penugasan fungsi dan tugas kepada tingkat pemerintahan yang berbeda-beda *(the **process** of assigning functions to different level of government)*; dan
2. Hasil dari pelaksanaan proses tersebut – merupakan *locus* sebenarnya dari keberadaan fungsi tersebut *(the **result** of that process – the actual location of functions).*

Untuk menentukan jenisnya, *'functional assignment'* tersebut dapat dibagi kembali menjadi beberapa tipologi. Hal tersebut akan terkait dengan pembagian jenis model desentralisasinya *(modes of decentralization)*. Pembagian tersebut, yaitu:

a. Functional assignment versus expenditure/ revenue assignment

Dalam hal ini, pengertian dari *'functional assignment'* lebih luas dari pada *'expenditure assignment'*. Istilah pertama melingkupi juga urusan kedua yaitu yang terkait penggunaan anggaran serta penggalian sumber-sumber anggaran, tetapi juga terkait dengan aktifitas atau kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut memungkinkan salah satu tingkat pemerintahan untuk dapat mendelegasikan atau menyerahkan urusan tersebut kepada pemerintahan dibawahnya atau pemerintahan daerah. Sedangkan, urusan penggunaan anggaran *(Expenditure assignment)* menandakan adanya kewenangan untuk menggunakan anggaran keuangan publik dalam konteks pelaksanaan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

b. General competence versus 'ultra vires' construction

Konstruksi regulasi yang berciri *'general competence' functions* berarti bahwa urusan-urusan pemerintahan tidak diatur secara rinci atau detil tetapi hanya diatur secara umum atau luas saja. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan sebanyak mungkin kebebasan kepada pemerintah dibawahnya untuk bertindak demi memenuhi mandat yang luas tersebut.

---

11 GTZ, 2009. *Functional Assignment in Multi-Level Government*, Vol. I, p. 15-20. http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GA_Functional_Assignment_VolII.pdf (diunduh tanggal 2 Desember 2015), hlm. 15-20.

12 Untuk istilah tersebut, GTZ membandingkan dengan beberapa istilah yang sering dipakai pada praktik desentralisasi di Negara lain, seperti: *tasks, authority, matters*, dan *power*.

'Ultra vires construction' berupa penentuan terhadap urusan pemerintahan yang tidak boleh dilakukan oleh pemerintah daerah *(negative lists)*. Hal tersebut dapat berupa urusan yang dilarang secara regulasi atau urusan yang pada dasarnya bukanlah kewenangan daerah yang secara tersirat dalam *'general competence'*. Sehingga ketika daerah melanggarnya akan berpotensi melampaui kewenangannya *(ultra vires/ beyond its legal bounds)*.

c. *Obligatory versus discretionary/voluntary functions*

Beberapa Negara menyusun kerangka yuridis kebijakan desentralisasinya dengan menekankan atau merumuskan pada urusan-urusan pemerintahan kepada daerah secara wajib *(obligatory function)*. Jenis urusan ini dapat juga disebut sebagai *'positive list'*. Untuk jenis urusan tersebut, secara khusus ditujukan pada jenis urusan yang menjadi pelayanan dasar *(basic services)*. Biasanya, penentuan urusan wajib tersebut juga diikuti dengan persyaratan dan standar tertentu yang disusun melalui berbagai regulasi yuridis baik dari pemerintah pusat dan kementerian sektoral, yang fungsinya untuk memastikan pemerintah daerah bertindak sesuai dengan harapan.

Discretionary/voluntary function adalah kebalikan dari *obligatory function*, dalam hal ini daerah diberikan kebebasan untuk melaksanakan urusan pemerintahan atau fungsi yang tidak diatur dalam *obligatory function*. Urusan pilihan *(voluntary)* merupakan urusan yang pada prinsipnya termasuk dalam jenis *'general competence'*.[13]

d. *Concurrent versus exclusive functions*

Concurrent functions secara sederhana adalah berupa penugasan atau pendelegasian sejumlah kewenangan *(unbundled functions)* kepada beberapa tingkat pemerintahan secara berbeda. Beberapa tingkat pemerintahan tersebut terlibat untuk melaksanakan urusan yang terkait sektor yang sama. Konsep urusan konkuren dapat dilihat melalui beberapa situasi, yaitu:

1. dapat dilaksanakan oleh beberapa tingkat pemerintahan secara bersamaan *(can be carried out by more than one level of government, simultaneously)*.
2. Fungsi tertentu dapat diambil alih oleh salah satu tingkat pemerintahan apabila tidak bertentangan atau bertabrakan dengan kewenangan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi yang telah atau akan melaksanakan urusan tersebut.

Sedangkan konsep dari urusan khusus *(exclusive functions)* dapat dipandang sebagai urusan yang secara khusus atau eksklusif dijalankan oleh pemerintahan daerah saja. Dengan kata lain bahwa tingkat pemerintahan yang menjalankan urusan khusus tersebut hanya bertanggung jawab terhadap urusan tersebut saja.

e. *Uniform versus asymmetric functional assignment*

Istilah *'asymmetric decentralization' (also termed differential or tailored decentralisation)* sering dipakai untuk menunjukkan situasi dimana (dalam konteks Negara kesatuan) pemerintah pusat mendesentralisasikan beberapa urusan pemerintahan kepada sejumlah pemerintahan daerah untuk tujuan yang berbeda-beda. Perlakuan yang berbeda tersebut turut memformulasikan beberapa ciri unik atau khusus dari satu atau lebih unit pemerintahan daerah, sering kali dalam hal urusan yang dilaksanakan dan kuantitas pendapatan daerah yang diperoleh. Fungsi atau urusan yang berbeda-berbeda yang ditugaskan kepada unit pemerintahan daerah tertentu tersebut memberikan kewenangan kepada mereka untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tertentu terkait isu politik, sosial budaya, atau ekonomi atau aspirasi masyarakat.

f. *Provision versus production*

Pemisahan antara fungsi penyediaan *(provision function)* dan fungsi produksi *(production function)* pada umumnya dapat dilakukan ketika pemerintah terlibat dengan pelaku *non-governmental* dalam pelaksanaan sejumlah fungsi pemerintahan. Tetapi hal tersebut dapat juga dilihat dari pelaksanaan desentralisasi yang berprinsip pada hubungan *agent – principal (agency mode of decentralization)* diantara beberapa tingkat pemerintahan tertentu.

B.2. Pola Pembagian Urusan Pemerintahan dan Kendalanya

B.2.1. Berlakunya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 32/2004 mengatur bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan 3 (tiga) asas yaitu: desentralisasi,

13 Sebagaimana dirumuskan oleh GTZ, *"a committed and open approach to discretionary functions is a necessity for any Functional Assignment construction that is to be characterized as 'general competence.' In a multilevel sub-national government context, discretionary functions/right of initiative provisions are ideally accompanied with rules to adjudicate who in fact has the right to move forward in a particular activity if two levels are vying to do so."*

tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan 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.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.[14]

Pembagian urusan dan kewenangan bagi daerah diatur secara cukup rinci dalam UU tersebut. Didalamnya ditegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan terkait politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Dalam melaksanakan beragam urusan pemerintahan tersebut, kepada daerah diberikan dua jenis urusan yaitu: **urusan wajib dan urusan pilihan**.[15]

Dalam UU No. 32/2004, pembagian urusan masih menggunakan sifat yang seragam *(uniform)* antara Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal tersebut telihat dari jenis kewenangan dan urusan Propinsi yang hampir mirip dengan Kabupaten/Kota. Pembedaannya adalah pada skala pelaksanaan urusan atau kewenangan tersebut. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Sedangkan Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota.

Untuk urusan pemerintahan yang dapat dibagi bersama antara tingkatan pemerintahan tersebut dalam bagian penjelasan UU No. 32/2004 disebut pula sebagai urusan yang bersifat *concurrent*. Urusan *concurrent* adalah urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota, meskipun terkait isu persoalan publik atau sektor yang sama.

Dalam PP No. 38/2007 diatur bahwa urusan-urusan pemerintahan yang dibagi bersama tersebut yaitu sebanyak 31 (tiga puluh satu) jenis. Dari 31 (tiga puluh satu) jenis urusan pemerintahan tersebut maka akan dibagi menjadi urusan pemerintahan :

a. yang dapat dijalankan oleh pemerintah pusat sendiri maupun dengan dibantu atau didelegasikan pada pemerintah daerah baik propinsi dan kabupaten/kota.
a. yang dijalankan langsung oleh pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota melalui asas otonomi. Sebagaimana diatur dalam PP tersebut bahwa Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Urusan tersebut dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan.

Dilihat dari pola pembagian kewenangan dalam urutan ketentuan dalam UU 32/2004 maka, UU tersebut telah membagi dulu urusan pemerintahan yang absolutnya bagi sisanya (residu) dapat menjadi kewenangan konkuren. Kewenangan konkurennya yang menjadi dasar penentuan jenis-jenis urusan pemerintahan untuk dapat diserahkan kepada daerah tentu saja melalui pembentukan regulasi pelaksana.

---

14 Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

15 Mengenai jenis-jenis urusan tersebut lebih rinci diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila dilihat dari tipe ajaran rumah tangga daerah, maka UU 32/2004 sebenarnya tidak mengadopsi satu ajaran rumah tangga saja, namun menggunakan dua jenis pendekatan ajaran rumah tangga, yaitu: jenis ajaran rumah tangga materiel dan ajaran rumah tangga riil.

1. Ajaran rumah tangga materiil *(materiele huishoudingsleer)* terlihat dengan ditentukannya 31 (tiga puluh satu) jenis urusan pemerintahan (dalam UU No. 32/2004) atau 36 (tiga puluh enam) jenis urusan pemerintahan (dalam PP No. 38/2007). Selain itu, apabila terdapat urusan pemerintahan yang muncul di luar jenis-jenis urusan yang telah ditetapkan sebelumnya maka pemerintah daerah tidak otomatis dapat menjalankannya. Hal tersebut dapat dilihat melalui ketentuan bahwa terkait "Urusan Pemerintahan Sisa", maka:
   a. Urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam lampiran PP 38/2007 menjadi kewenangan masing-masing tingkatan dan/atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan kriteria eksternalitas, efisiensi, dan akuntabilitas.
   b. Pemerintahan daerah provinsi atau pemerintahan daerah kabupaten/kota yang hendak menyelenggarakan urusan pemerintahan yang tidak tercantum tersebut, terlebih dahulu mengusulkan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapat penetapannya.
2. Ajaran rumah tangga nyata (riil) cukup menonjol pula sebagai pilihan kebijakan desentralisasi dalam UU No. 32/2004. Hal ini terlihat dari diberikannya sejumlah urusan pemerintahan wajib dan pilihan[16] yang dapat dianggap sebagai "urusan pangkal" bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meskipun urusan yang sifatnya pilihan tersebut juga telah dibatasi jenisnya dalam UU No. 32/2004.

Selain itu, dalam sistem ajaran rumah tangga nyata, daerah diberikan peluang untuk memiliki perkembangan dalam hal kuantitas urusan pemerintahan yang dijalankannya apabila mampu meningkatkan kapasitasnya dari urusan pangkal yang telah diberikan sebelumnya. Dalam UU 32/2004 dapat disimpulkan dari beberapa hal yaitu:

a. Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang dipegang oleh pemerintah pusat, dapat juga didistribusikan kepada daerah melalui tugas pembantuan. Namun yang membedakan adalah dalam tugas pembantuan, daerah hanya bersifat sebagai *supporting agent* bukan sebagai *principal agent*. Otomatis letak pertanggungjawaban pelaksanaan urusan masing dipegang oleh pemerintah pusat.
b. Tugas pembantuan tersebut dapat berubah jenisnya menjadi urusan otonomi jika memenuhi beberapa persyaratan tertentu. Urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan absolut pemerintah pusat, yang penyelenggaraannya oleh Pemerintah pusat ditugaskan kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan apabila pemerintahan daerah telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan oleh pemerintah pusat.
c. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi yang penyelenggaraannya ditugaskan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersangkutan apabila pemerintahan daerah kabupaten/kota telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.
d. Penyerahan urusan pemerintahan tersebut diprioritaskan bagi urusan pemerintahan yang berdampak lokal dan/atau lebih berhasilguna serta berdayaguna apabila penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Namun UU No. 32/2004 juga mengandung sejumlah persoalan terkait pola pembagian urusan pemerintahan terhadap daerah. Beberapa persoalan tersebut antara lain:

1. Penyeragaman (homogenitas) urusan pemerintahan yang didistribusikan kepada pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota amat mungkin menyulitkan pelaksanaannya dalam beberapa hal, antara lain:
   a. Hubungan antara pemerintah propinsi dan kabupaten/kota menjadi tidak saling mengisi dan berkesinambungan namun malah akan saling berbenturan sebab praktis pemerintah propinsi dan kabupaten/kota akan memiliki

16 Urusan Pemerintahan Pilihan, yaitu: urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

struktur pemerintah daerah yang hampir sama tugas dan fungsinya. Yang membedakannya hanya skala penanganan urusan pemerintahan tersebut.

b. Penyeragaman urusan pemerintahan tersebut menyulitkan hubungan antara pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota terkait tingkat pemerintah daerah mana yang paling berwenang dalam melaksanakan urusan yang sama tersebut.

2. UU No. 32/2004 tidak memberikan penegasan hierarki hubungan propinsi dan kabupaten/kota. Dalam UU 32/2004 juga peran propinsi melalui gubernur sebagai koordinator pelaksanaan otonomi daerah juga tidak tegas diatur.
3. Meskipun dalam UU No. 32/2004 telah diatur 31 (tiga puluh satu) jenis urusan pemerintahan yang dapat didistribusikan kepada daerah namun hal tersebut tidak otomatis diberikan langsung kepada daerah, sebab masih membutuhkan peraturan pelaksana di bawah UU.

B.2.2.Berlakunya UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 23/2014 mengatur bahwa urusan pemerintahan secara prinsip bersumber dari kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Selanjutnya, Kekuasaan Pemerintahan tersebut diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.

Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut kemudian didistribusikan kepada pemerintah pusat yang mana diwakili oleh kementerian Negara yang ada selaku pembantu presiden. Selanjutnya, urusan-urusan pemerintahan tersebut sebagian diserahkan kepada daerah untuk dikelola oleh daerah yaitu melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Di dalam UU No. 23/2014, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah **urusan pemerintahan absolut**. Selain itu dikenal juga **urusan pemerintahan konkuren serta urusan pemerintahan umum**.

1. Urusan Pemerintahan Absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan ini terdiri dari urusan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.
2. Urusan Pemerintahan Konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah selanjutnya menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan ini dibagi menjadi dua, yaitu Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib kemudian dibedakan pula antara urusan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.
3. Urusan Pemerintahan Umum *(general competence)* adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam UU 23/2014 terdapat 34 (tiga puluh empat) jenis urusan pemerintahan yang dapat dibagi antara pemerintah pusat dan daerah atau yang disebut urusan pemerintahan konkuren. Dengan 8 (delapan) jenis merupakan urusan pemerintahan konkuren pilihan.

Dilihat dari pola pembagian kewenangan dalam urutan ketentuan dalam UU 23/2014 maka, UU tersebut telah membagi terlebih dahulu urusan pemerintahan yang absolutnya bagi sisanya (residu) dapat mejadi urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar penentuan jenis-jenis urusan pemerintahan untuk dapat diserahkan kepada daerah melalui pembentukan regulasi pelaksana.

Apabila dilihat dari jenis ajaran rumah tangga daerah, maka UU 23/2014 sebenarnya juga lebih tepat jika dikatakan menggunakan dua jenis pendekatan ajaran rumah tangga meskipun tidak tegas, yaitu ajaran rumah tangga materiel dan ajaran rumah tangga riil.

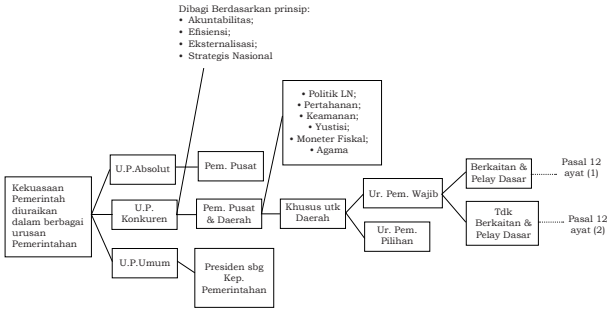
1. Ajaran rumah tangga materiil *(materiele huishoudingsleer),* dapat dipahami dari adanya beberapa ketentuan, antara lain:
   a. Dengan telah ditentukannya 34 (tiga puluh empat) jenis urusan pemerintahan konkuren. Di luar urusan-urusan tersebut UU No. 23/2014 hanya mengenal 6 (enam) jenis urusan yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat dan beberapa urusan pemerintahan yang termasuk dalam urusan pemerintahan umum.
   b. Apabila terdapat urusan pemerintahan yang muncul di luar jenis-jenis urusan yang telah ditetapkan sebelumnya maka pemerintah daerah tidak otomatis

dapat menjalankannya. Namun urusan pemerintahan tersebut akan menjadi urusan pemerintahan yang sifatnya umum (sebagaimana dilihat dalam Pasal 25 ayat (1) huruf g).

c. Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran UU No. 23/2014 menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren (akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional). Pengaturannya akan ditetapkan dengan peraturan presiden.

2. Ajaran rumah tangga nyata cukup terlihat pula sebagai karakter kebijakan desentralisasi dalam UU No. 23/2014. Hal ini terlihat dari diberikannya sejumlah urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang dapat dianggap sebagai "urusan pangkal" bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, diatur juga urusan pilihan selain urusan wajib bagi pemerintah daerah. Bahwa urusan pemerintahan konkuren pilihan merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Namun sayangnya, urusan yang sifatnya pilihan tersebut juga telah dibatasi jenisnya dalam UU No. 23/2014.

Selain itu, dalam sistem ajaran rumah tangga nyata, daerah diberikan peluang untuk memiliki perkembangan dalam hal kuantitas urusan pemerintahan yang dijalankannya. Namun pengaturannya amat kaku/terikat dan terbatas dalam UU No. 23/2014 dibandingkan dengan UU No. 32/2004 dan PP No. 38/2007.



Gambar 2. Pola Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut UU No. 23/2014

Dalam pelaksanaan UU No. 23/2014, beberapa persoalan amat mungkin untuk muncul, meskipun masih dalam tataran normatif yuridis. Beberapa potensi persoalan tersebut, yaitu:

1. Pembagian jenis urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota menggunakan kriteria dan skala tertentu. Namun pola seperti ini masih cukup sulit dilakukan sejak rejim pelaksanaan UU No. 32/2004 terutama untuk menentukan mana urusan yang menjadi kewenangan propinsi dan kabupaten/kota. Meskipun rincian jenis-jenis urusan sudah diatur dalam Lampiran UU No. 23/2014.
2. Perpindahan urusan pemerintahan konkuren antar tingkat pemerintahan terutama antara propinsi dan kabupaten/kota sulit untuk dilakukan mengingat infrastruktur dan struktur di daerah kabupaten/kota sudah berfungsi cukup lama. Apalagi pola pembagian urusan pemerintahan di daerah dalam UU No. 23/2014 amat berbeda. Banyak urusan pemerintahan yang dulunya dipegang oleh kabupaten/kota ditarik menjadi kewenangan pemerintah propinsi.
3. Tidak tegasnya diatur dalam UU No. 23/2014 mengenai urusan pemerintahan yang amat mungkin muncul dalam pelaksanaan di daerah, namun belum diatur dalam UU tersebut. UU No. 23/2014 belum memberikan prosedur bagaimana jika daerah hendak mengatur urusan tersebut.
4. Hal yang baru dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang sifatnya konkuren adalah munculnya terminologi "urusan pemerintahan konkuren yang sifatnya wajib namun tidak terkait pelayanan dasar". Hal ini cukup aneh sebab dalam UU No. 32/2004 tidak dikenal sebelumnya. Dalam UU No. 23/2014 disebutkan apa yang dimaksud dengan pelayanan dasar, yaitu: pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Namun, UU tidak memberikan penjelasan lebih lanjut bentuk empiris seperti apa urusan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar tersebut. Urusan wajib konkuren yang terkait pelayanan dasar hanya dibatasi pada 6 jenis urusan saja.

   Hal lebih rancu adalah apakah mungkin ada urusan wajib yang dilaksanakan pemerintahan daerah yang mana pemberiannya kepada warga negara tidak harus dilayanai langsung oleh pemerintah daerah?
5. Dilihat dari jenis urusan konkuren, ada beberapa jenis urusan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar namun sebenarnya jika dipahami justru akan membutuhkan penyediaan pelayanan dasar dari pemerintah daerah kepada masyarakat. Sebagai contoh, urusan pangan, urusan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, urusan perpustakaan, dan urusan pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Padahal

jenis urusan-urusan tersebut dalam UU No. 32/2004 dapat dikatakan sebagai urusan yang sifatnya wajib diberikan oleh daerah kepada masyarakat dan sifatnya merupakan pelayanan dasar.

6. Kerancuan lainnya dalam UU No. 23/2014 adalah pengaturan mengenai urusan pemerintahan yang amat mungkin belum muncul dalam ketentuan UU tersebut namun perlu diatur baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Kontradiksi antar pasal terjadi dalam Pasal 15 ayat (2) dan (3) yang mengatur bahwa urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren. Selanjutnya, urusan pemerintahan konkuren tersebut ditetapkan dengan peraturan presiden.

   Namun dalam Pasal lain disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam lampiran UU tersebut dapat disebut juga sebagai bagian dari urusan pemerintahan umum yang hanya dimiliki oleh Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) huruf (g).[17]

   Dilihat dari model yang dirumuskan oleh GTZ, maka untuk urusan pemerintahan yang sisa atau yang belum diatur, belum jelas termasuk dalam jenis atau sifat *'functional assignment'* yang mana, apakah termasuk konstruksi *general competence, concurrent competence,* atau *'ultra vires' construction*, sebab jika tidak diatur dalam UU No. 23/2014 maka belum tentu daerah secara otomatis dapat melaksanakannya.

   Pasal 25 tersebut menggunakan pemahaman bahwa ruang lingkup kewenangan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden merupakan kewenangan pemerintahan yang sifatnya luas dan tidak dibatasi hanya pada jenis-jenis urusan dalam UU No. 23/2014. Selain itu, UU No. 23/2014 juga mengakui bahwa semua urusan pemerintahan tersebut yang dimiliki oleh semua tingkatan pemerintahan berasal dari kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden.

7. Kerancuan lain dalam UU No. 23/2014 adalah batasan atau pengertian "urusan pemerintahan pilihan" yaitu urusan pemerintahan yang **wajib** diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana jika daerah memiliki sejumlah potensi yang terkait dengan salah satu atau beberapa jenis urusan pilihan tersebut namun daerah merasa belum siap untuk menjalankannya, Sedangkan UU mensyaratkan itu sebagai urusan yang wajib namun bersifat pilihan. Padahal menurut GTZ, *functional assignment* juga harus dapat dibedakan dari segi *Obligatory versus discretionary/voluntary functions*. Apakah urusan pilihan termasuk *obligatory* atau *discretionary/voluntary function* belum jelas jenisnya.

8. Banyaknya peraturan pelaksana yang telah diciptakan pada saat UU No. 32/2004 berlaku amat sulit untuk diubah dalam waktu yang singkat sebab harus disesuaikan mengingat pola pembagian urusan cukup berubah signifikan dalam UU baru. Selain itu, beberapa peraturan pelaksana yang harus dibuat sesuai UU No. 23/2014 juga tidak menutup kemungkinan cukup banyak untuk diciptakan. Padahal UU No. 23/2014 mengatur bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

C. Penutup

Pelaksanaan desentralisasi seyogyanya membawa kemanfaatan bagi masyarakat di daerah dan memberikan ruang gerak yang lebih leluasa kepada daerah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Meskipun sejumlah persoalan belum benar-benar dapat diselesaikan, seharusnya hal tersebut tidak mengurangi niat pemerintah pusat untuk tetap menjadikan daerah sebagai arena untuk memberikan pelayanan yang sifatnya dasar dan langsung kepada masyarakat.

Lahirnya UU No. 23/2014 tidak otomatis tanpa persoalan. Setidaknya secara yuridis normatif terdapat beberapa hal yang amat mungkin berpotensi menjadi penghambat ke depan secara teknis. Jika tidak segera diatasi maka bukan tidak mungkin hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah serta pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota menjadi tidak harmonis dan sinergis. Yang pada akhirnya akan mempersulit pelaksanaan program pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

17 Selain itu, letak pemegang kewenangan untuk urusan yang tidak diatur tersebut, apakah menjadi kewenangan semua tingkatan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) atau hanya merupakan urusan pemerintahan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) huruf (g) tersebut. Sebab pada prinsipnya, kedua jenis urusan tersebut berbeda, Pasal 15 memasukkan itu sebagai urusan pemerintahan konkuren yang belum diatur, sedangkan Pasal 25 menyebut itu sebagai urusan pemerintahan umum.

Oleh karena itu, perlu sejumlah upaya untuk dilakukan, diantaranya adalah membuat segera peraturan pelaksana dari UU No. 23/2014 dan mengubah segera peraturan pelaksana yang telah ada pada saat UU No. 32/2004 berlaku, sesuai dengan UU No. 23/2014; serta merevisi ketentuan-ketentuan yang kontradiktif dalam UU No. 23/2014 dan mempertimbangkan aspek teknis pelaksanaan UU tersebut.

Daftar Pustaka

Literatur dan Jurnal

GTZ. 2009. Functional Assignment in Multi-Level Government, Vol. I, p. 15-20. http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GA_Functional_Assignment_VolII.pdf (diunduh tanggal 2 Desember 2015).

Kaho, Josef Riwu. 2003. Prospek Otonomi Daerah Negara Republik Indonesia. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Katorobo, James. 2005. Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy. 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance, Seoul, Republic of Korea. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019467.pdf (diunduh tanggal 14 April 2015).

Kertapradja, Koswara. 2002. Otonomi Daerah Untuk Demokrasi & Kemandiri Rakyat. Bandung: Candi Cipta Paramuda.

Miller, Keith L. 2002. Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.134.5990&rep=rep1&type=pdf (diunduh tanggal 2 Desember 2015).

Olsen, Johan P. 2008. Institutional Autonomy and Democratic Government. https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/WP08_20.pdf (diunduh tanggal 2 Desember 2015).

PKP2A I LAN Bandung. 2006. Kajian Penyerahan Sebagian Urusan pemerintahan Kabupaten/kota Kepada Desa. Bandung: PKP2A I LAN.

World Bank. 1998. Rethinking Decentralization in Developing Countries. http://www1.worldbank.org/.../decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf (diunduh tanggal 2 Desember 2015).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota.