

KONSEP PEMERINTAHAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

Fikri Hadi¹, Farina Gandryani¹, Fatma Afifah²

¹Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra, Jalan Raya Benowo 1-3, Surabaya

²Progam Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum,

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, Jalan Raya A. Yani 117, Surabaya

e-mail: fikrihadi@uwp.ac.id , farinayani@uwp.ac.id , fatmaafifah13@gmail.com

Abstrak

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut sistem pemerintahan yang terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Artikel ini akan membahas lebih lanjut tentang gambaran secara umum terkait konsep Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 serta perbandingannya dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintahan Daerah didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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. UU tersebut memberikan otonomi kepada daerah melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembagian urusan dalam otonomi daerah didasarkan pada pembagian urusan pemerintahan yang terbagi menjadi 3 (tiga), yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum. Terdapat sejumlah perbedaan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, di mana UU Nomor 23 Tahun 2014 berorientasi pada efektivitas dan efisiensi pemerintahan dengan memberikan penjelasan yang lebih rigid terkait pembagian urusan pemerintahan dengan adanya pembagian antara urusan absolut, urusan pemerintahan umum dan urusan konkuren. Peran provinsi lebih diperkuat dengan diberikannya urusan terkait hal-hal strategis serta penguatan melalui pemberian fungsi pengawasan dan pembinaan daerah.

Kata kunci: Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah, Urusan Pemerintahan.

A. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut sistem pemerintahan yang terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.¹ Pembagian ini merupakan implementasi dari prinsip desentralisasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 18, yang menyatakan bahwa negara dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah sendiri. Pemerintahan pusat memegang kewenangan untuk mengatur urusan nasional, sedangkan pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan konstitusional yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), dinyatakan dengan jelas bahwa "Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang." Hal ini menjadi landasan hukum yang kokoh bagi

¹ Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945", *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 4, (2015): 577.

pemerintah dalam menetapkan kebijakan dan regulasi terkait pemerintahan di tingkat daerah melalui peraturan perundang-undangan yang detail dan komprehensif.

Pembagian ini kemudian ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi landasan utama dalam mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah telah mengalami transformasi signifikan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. UU ini menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan memperkenalkan sejumlah perubahan substansial dalam tatanan kewenangan, prinsip dekonsentrasi, dan mekanisme pengawasan pemerintahan daerah.

Sejak diundangkan, Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut telah mengalami beberapa kali revisi. Perubahan pertama dilaksanakan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015. UU ini menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2014 menjadi undang-undang, yang memuat perubahan terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014. Selanjutnya, amandemen kedua dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 sebagai perubahan kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014, yang bertujuan untuk melakukan berbagai penyesuaian dan penyempurnaan terhadap ketentuan yang telah diatur sebelumnya.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip otonomi luas didefinisikan sebagai pemberian kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menjalankan pemerintahan pada sektor-sektor tertentu. Sektor-sektor ini meliputi urusan pemerintahan konkuren, yang telah dijelaskan secara terperinci dalam peraturan tersebut. Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah wajib mengacu pada Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, meskipun daerah memiliki kemandirian untuk mengurus kepentingannya sendiri, pelaksanaannya harus tetap berada dalam koridor yang telah ditetapkan untuk menjaga keselarasan dengan kebijakan dan tujuan nasional.²

Artikel ini akan membahas lebih lanjut tentang gambaran secara umum terkait konsep Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang diharapkan dapat memberikan wawasan yang lebih mendalam terkait implementasi pemerintahan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam artikel ini ialah :

² Muhammad Khaidir Kahfi Natsir, "Analisis Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Hukum dan Sosial Politik* 3, no. 1, (2025): 144.

1. Bagaimana konsep pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Bagaimana perbandingan urusan pemerintahan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau studi dokumen atau kepustakaan yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan perundang-undangan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain dan dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang berasal dari buku dan jurnal dan bahan hukum tersier yang berasal dari kamus-kamus hukum.³

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) karena yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan juga menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) berupa doktrin terkait konsep pemerintahan daerah.

C. PEMBAHASAN

1. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Konstitusi

Landasan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dapat ditelusuri melalui kandungan yang termuat dalam alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga secara tegas mendeklarasikan kemerdekaan Bangsa Indonesia. Sementara itu, alinea keempat menegaskan bahwa setelah proklamasi kemerdekaan, langkah pertama yang diambil adalah pembentukan Pemerintah Negara Indonesia, yakni suatu pemerintahan nasional yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus seluruh bangsa Indonesia. Lebih jauh, alinea ini juga menyatakan bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan tersebut adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta berperan aktif dalam memelihara ketertiban dunia yang berdasar pada prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁴

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditegaskan bahwa Indonesia merupakan Negara Kesatuan dengan bentuk pemerintahan Republik. Sebagai implikasi dari prinsip negara kesatuan,

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenadanamedia Group, 2017), 133.

⁴ Farina Gandryani dan Fikri Hadi, "Pelaksanaan Vaksinasi Covid-19 di Indonesia: Hak atau Kewajiban Warga Negara", *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 1, (2021): 23-42. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i1.622>.

pemerintah nasional Indonesia dibentuk sebagai otoritas tertinggi yang pertama kali didirikan. Selanjutnya, pemerintah pusat inilah yang memiliki kewenangan untuk membentuk dan mengatur daerah-daerah di seluruh wilayah Indonesia sesuai dengan dasar hukum yang berlaku.⁵

Sebelum amandemen UUD, landasan konstitusional pemerintah daerah termaktub pada Pasal 18 yang menyatakan “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”⁶

Pada implementasinya, Pemerintahan Orde Baru yang menggunakan paradigma kekuasaan yang satu, terpusat dan seragam menimbulkan gejolak di tengah masyarakat, khususnya masyarakat daerah yang tidak puas dengan sistem pemerintahan tersentralistik yang mengakibatkan munculnya gerakan-gerakan separatis. Pada akhirnya, gerakan reformasi 1998 menumbangkan rezim Orde Baru.⁷

Periode awal setelah berakhirnya Orde Baru digunakan sejumlah daerah untuk meminta keadilan dan kewenangan lebih besar untuk mengelola daerahnya sendiri. Ada kekhawatiran gerakan tersebut berpotensi menimbulkan gejolak yang berpotensi menimbulkan perpecahan bagi NKRI. Pada akhirnya, Pemerintah bersama DPR mempercepat pelaksanaan perubahan kebijakan otonomi daerah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.⁸

Demikian halnya di tataran landasan konstitusional Pemerintah Daerah yang juga turut mengalami perubahan. Pasal 18 mengalami perubahan besar dengan diberikannya 7 ayat dalam Pasal 18 serta menyisipkan Pasal 18A dan Pasal 18B. Adapun rincian lengkapnya adalah sebagai berikut :

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

⁵ *Vide* Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁶ Lintje Anna Marpaung, *Politik Pemerintahan Daerah*, (Bandar Lampung: Pusaka Media, 2020), 7.

⁷ Fikri Hadi, Farina Gandryani, Fatma Afifah, "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Perspektif Teori Hukum Konstitusi", *Wijaya Putra Law Review* 4, no. 1 (2025): 61-84. <https://doi.org/10.38156/wplr.v4i1.223>.

⁸ Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, (Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005), 179.

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Bila melihat Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya, maka inilah yang menjadi landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah berbasis otonomi daerah di Indonesia.

Berdasarkan prinsip negara kesatuan, pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah bertujuan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan layanan publik, pemberdayaan, serta partisipasi aktif masyarakat. Selain itu, dalam menghadapi tantangan globalisasi, otonomi diharapkan dapat memperkuat daya saing daerah dengan tetap mempertimbangkan asas demokrasi, keadilan, pemerataan, serta mengakui keistimewaan, kekhususan, keragaman potensi, dan karakteristik masing-masing daerah.

Meskipun daerah diberikan kewenangan yang luas, penting untuk dipahami bahwa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan sepenuhnya berada di tangan pemerintah nasional, dan tidak ada kedaulatan yang melekat pada daerah. Dengan demikian, tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap berada di tingkat pusat. Pemerintah daerah merupakan bagian integral dari pemerintah nasional, sehingga setiap kebijakan yang dirumuskan dan dilaksanakan di daerah harus sejalan dan mendukung kebijakan nasional.⁹

Perbedaan utamanya terletak pada strategi dan implementasi di tingkat lokal. Daerah diberikan ruang untuk memanfaatkan kearifan lokal, potensi, inovasi, serta kreativitas guna mencapai tujuan nasional secara efektif dan kontekstual. Dengan demikian, keberhasilan daerah dalam mengoptimalkan otonominya tidak hanya bermanfaat bagi masyarakat setempat, tetapi juga berkontribusi secara keseluruhan terhadap pencapaian tujuan nasional dari Negara Indonesia.

2. Gambaran Umum Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum, maka seluruh penyelenggaraan proses bernegara di Indonesia harus berdasarkan hukum.¹⁰ Pasca Reformasi, landasan yuridis Pemerintahan daerah telah mengalami berbagai perubahan. Mulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang selanjutnya digantikan oleh Undang-Undang 32 Tahun 2004. Berselang 10 (sepuluh) tahun kemudian, UU No. 32 Tahun 2004 dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang sampai 2025 ini masih digunakan sebagai landasan yuridis pemerintahan daerah di Indonesia.

Pada Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014, Pemerintahan Daerah didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip

⁹ Aries Djaenuri & Enceng, *Sistem Pemerintahan Daerah*, (Tangerang: Univervitas Terbuka Press, 2019), 1.33.

¹⁰ Fikri Hadi, "Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia", *Wijaya Putra Law Review* 1, no. 2 (2022): 170-188. <https://doi.org/10.38156/wplr.v1i2.79>.

otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan pada angka 3, Pemerintah Daerah didefinisikan sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dalam rangka menjalankan kewenangannya, daerah diberikan yang disebut sebagai otonomi daerah. Pada Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa 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.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah tersebut didasarkan pada prinsip dasar yang dikenal sebagai Asas Otonomi. Setidaknya terdapat 3 Asas yang melandasi penyelenggaraan Otonomi Daerah yakni asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Desentralisasi disebutkan dalam Pasal 1 Angka 8 yang menyatakan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Secara umum, konsep desentralisasi dapat dipahami merupakan pendelegasian kekuasaan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintahan yang tingkatannya lebih rendah untuk mengelola wilayahnya sendiri. Artinya, desentralisasi merupakan konstruksi vertikal dari bentuk kekuasaan negara.¹¹ Contoh implementasi desentralisasi ialah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola hasil pajak dan retribusi daerah, semisal pajak restoran, pajak hotel, retribusi parkir dan puskesmas.

Selanjutnya ialah dekonsentrasi yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 yang menyatakan bahwa Dekonsentrasi adalah 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. Berbeda dengan desentralisasi yang memberikan penyerahan wewenang politik dan administrasi ke daerah otonom, dekonsentrasi hanya pelimpahan wewenang administrasi agar pemerintah pusat dapat menjalankan tugasnya di daerah. Oleh sebab itu, umumnya Dekonsentrasi diterapkan dengan melimpahkan kewenangan dari Pemerintah Pusat

¹¹ Muhammad Reza Fahlevy, Burhanudin, "Konsep Desentralisasi dalam Pelayanan Publik (Studi inovasi Samsat Care di Kota Makassar)", *Journal of Government Science (GovSci) : Jurnal Ilmu Pemerintahan* 3, no. 2, (2022): 75.

kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.¹² Contohnya ialah pembinaan yang dilakukan oleh gubernur terhadap kepala daerah kabupaten/kota. Contoh lainnya yang lebih konkret adalah kantor pertanahan yang berada di daerah dalam rangka penerbitan Sertifikat hak atas tanah. Hal ini merupakan pelimpahan wewenang administratif dari pemerintah pusat dalam hal ini ialah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yang menjadi induk dari Kantor Pertanahan yang ada di daerah.

Asas selanjutnya ialah tugas pembantuan yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 11. Tugas Pembantuan adalah 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. Dalam istilah teori pemerintahan daerah, istilah tugas pembantuan juga dikenal sebagai *medebewind*.¹³

Salah satu contoh tugas pembantuan ialah Penerbitan E-KTP (Kartu Tanda Penduduk Elektronik), di mana pemerintah pusat mendelegasikan wewenang atau tugas pelaksanaan pelayanan administrasi kependudukan kepada pemerintah daerah kota/kabupaten (yang selanjutnya dijalankan di tingkat kelurahan) untuk melayani masyarakat secara lebih langsung dan efektif. Pemerintah pusat (melalui Kementerian Dalam Negeri) menetapkan peraturan dan pedoman pelaksanaan penerbitan KTP-el, namun pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemerintah daerah di tingkat kota/kabupaten dan dapat juga dilakukan di tingkat kelurahan/kecamatan, yang merupakan bagian struktur pemerintahan daerah.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka perbedaan antara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan ialah dapat dilihat dari pembagian inisiatif politik, wewenang administratif dan sumber pembiayaannya. Bila desentralisasi, inisiatif politik dan wewenang administratifnya dijalankan sepenuhnya oleh daerah otonom, sehingga pembiayaannya dianggarkan dari APBD. Sedangkan dekonsentrasi, inisiatif politiknya berasal dari Pusat, namun wewenang administratifnya dilaksanakan oleh daerah Provinsi selaku perwakilan Pemerintah Pusat di daerah atau instansi pusat di daerah (instansi vertikal). Oleh karenanya, sumber pembiayaannya berasal dari APBN. Adapun tugas pembantuan, inisiatif politiknya berasal dari pusat namun pelaksanaannya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah otonom melalui satuan perangkatnya (seperti kelurahan dan kecamatan), namun sumber pembiayaannya berasal dari APBN.

¹² Dian Berliansyah Putra, dkk. "Pelaksanaan Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia", *Jurnal Indonesia Sosial Sains* 3, no. 1, (2022):. 110.

¹³ Wasistiono Sadu, *Memahami Asas Tugas Pembantuan Pandangan Legalistik, Teoritik, dan Implementatif*, (Bandung: Fokusmedia, 2006), 5.

Dalam UU Pemerintahan Daerah, pembagian wilayah negara diatur dalam Pasal 2. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur. Selanjutnya daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten yang dipimpin oleh bupati dan daerah kota yang dipimpin oleh walikota. Selanjutnya daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan untuk selanjutnya kecamatan akan dibagi lagi menjadi kelurahan dan/atau desa.

Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat-daerah adalah pembagian kewenangan. Secara yuridis pembagian kewenangan ini oleh undang-undang pemerintah daerah diatur sebagai urusan pemerintahan yang menjadi ciri khas UU Pemerintah Daerah yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 bila dibandingkan dengan UU Pemerintah Daerah sebelumnya seperti UU Nomor 32 Tahun 2004.¹⁴ Pada Bab IV, Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, terdapat pembagian urusan pemerintahan yang terbagi menjadi 3 (tiga), yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum.

Ketentuan tersebut secara rinci diatur sebagai berikut :

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi.¹⁵ Urusan Pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1) antara lain:

- | | |
|-------------------------------------|---------------|
| 1) politik luar negeri; | 2) pertahanan |
| 3) keamanan; | 4) yustisi; |
| 5) moneter dan fiskal nasional; dan | 6) agama. |

Dalam ketentuan selanjutnya, diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Pada Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren ialah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya di ayat (4), menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan konkuren tersebut kemudian dibagi menjadi

¹⁴ Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Jurnal Media Hukum* 23, no. 2, (2016): 187.

¹⁵ I.B. Gede Wahyu Pratama dan I Ketut Suardita, "Perubahan Kewenangan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah", *Jurnal Kerthanegara* 03, no. 02, (2015): 4.

urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana kemudian diperinci berdasarkan Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

1.) urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:

- a) pendidikan;
- b) kesehatan;
- c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f) sosial.

2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:

- a) tenaga kerja;
- b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c) pangan;
- d) pertanahan;
- e) lingkungan hidup;
- f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g) pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i) perhubungan;
- j) komunikasi dan informatika;
- k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l) penanaman modal;
- m) kepemudaan dan olah raga;
- n) statistik;
- o) persandian;
- p) kebudayaan;
- q) perpustakaan; dan
- r) kearsipan.

3) Urusan Pemerintahan Pilihan antara lain:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Perbedaan antara urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan ialah pada hal yang wajib harus ada di setiap daerah tanpa terkecuali. Sedangkan urusan pilihan tidak harus selalu ada. Urusan pilihan ini memberikan kewenangan kepada setiap Pemerintah Daerah untuk mengelola dan mengembangkan secara mandiri keunggulan yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing.¹⁶

Adapun perbedaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak, terletak pada jenis layanan yang diberikan kepada masyarakat, di mana pelayanan dasar mencakup aspek-aspek fundamental / hak konstitusional dalam kehidupan masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, pekerjaan umum, serta sosial dan ketenteraman, sementara yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar mencakup bidang-bidang seperti ketenagakerjaan, pemberdayaan masyarakat, lingkungan hidup, dan administrasi kependudukan. Di samping itu, Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar diwajibkan untuk menjadi prioritas pelaksanaan pemerintahan serta ditentukan pula Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.¹⁷

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud di dasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Dari urusan pemerintahan konkuren menghasilkan hak dan kewajiban antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota.

c. Urusan Pemerintahan Umum

Presiden sebagai kepala pemerintahan diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) yang meliputi:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;

¹⁶ Djambar, dkk., "Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan dalam Perspektif Otonomi Daerah", *Jurnal Katalogis* 5, no. 2, (2017): 33.

¹⁷ Salmon Bihuku, "Urusan Pemerintahan Konkuren Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Lex Administratum* VI, no. 1, (2018).

- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Secara konsep, Urusan pemerintahan umum adalah pengawasan dan pembinaan terhadap wawasan bangsa, ketahanan nasional, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa. Artinya pelaksanaan semua urusan pemerintah yang bukan kewenangan pemerintah daerah. Kewenangan yang hanya dipegang oleh pemerintah pusat (Presiden) namun urusan pemerintahannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) yang dibantu oleh instansi vertikal dengan pertanggungjawaban ke Pusat.

3. Perbedaan secara Umum Pelaksanaan Pemerintahan Daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan UU Nomor 32 Tahun 2004

Otonomi daerah di Indonesia memasuki babak baru dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tersebut merubah berbagai kebijakan mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial khususnya yang dilaksanakan di pemerintah daerah.

Ada perbedaan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yaitu pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, urusan pemerintahan hanya terbagi dua yaitu urusan absolut dan urusan konkuren, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 23

tahun 2014 urusan pemerintahan terbagi menjadi urusan absolut, urusan pemerintahan umum dan urusan konkuren.¹⁸

Bila melihat dari hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan daerah, dapat dikaitkan dengan teori otonomi daerah yang dikemukakan oleh Bagir Manan. Menurutnya, setidaknya terdapat 2 (dua) konsep otonomi yang tercermin di dalam pola hubungan kewenangan pusat dan daerah, yakni otonomi luas dan otonomi sempit. Otonomi luas lebih di dasarkan pada prinsip *residual function* atau teori sisa yang fokusnya ada di pemerintah daerah. Artinya, seluruh kewenangan menjadi milik pemerintah daerah, kecuali yang ditentukan menjadi urusan/kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan otonomi dikatakan terbatas bila urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.¹⁹

Dinamika hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 tidak lagi mencerminkan model otonomi luas. Undang-undang ini meninggalkan prinsip *residual function* (asas sisa) yang dianut UU No. 22 Tahun 1999, dan justru mengukuhkan sistem *concurrence function* yang telah diterapkan sejak UU No. 32 Tahun 2004. Dalam sistem ini, kewenangan dibagi dalam urusan konkuren yang dibagi bersama antar tingkat pemerintahan. Namun, pengaturan dalam UU terbaru ini justru lebih restriktif karena mewajibkan semua kebijakan daerah tunduk pada Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) dari pusat. Kewajiban ini menjadi instrumen sentralistik yang membatasi otonomi daerah, sehingga karakter hubungan kewenangan dalam UU No. 23 Tahun 2014 lebih tepat digambarkan sebagai otonomi yang bersifat terbatas.

UU Nomor 23 Tahun 2014 juga memperkuat kedudukan provinsi dengan menarik urusan yang selama ini dikelola oleh kabupaten/kota yakni pertambangan, kehutanan, kelautan dan perikanan yang akhirnya menjadi urusan provinsi.²⁰ Provinsi juga diberikan kewenangan dalam melakukan pengelolaan sejumlah urusan pemerintahan konkuren, seperti pengelolaan pendidikan SMA yang menjadi ranah provinsi saat ini.

¹⁸ Syaqui dan Habibullah, "Implikasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial", *Sosio Informa*, 2, no. 01, (2016): 21.

¹⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), 59.

²⁰ Achmad Namlis, "Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Kajian Pemerintahan IV*, no. 1, (2018), 46.

Dengan demikian dapat ditegaskan, jika UU Pemda 2014 cenderung kembali (resentralisasi) yang terbatas dengan menarik banyak urusan ke gubernur dan daerah provinsi.

Pada undang-undang sebelumnya, daerah cenderung lebih otonom dan berdiri sendiri. Sedangkan pada UU Pemda saat ini, terdapat penguatan fungsi pengawasan dan pembinaan dari pusat kepada daerah (sentralisasi pengawasan). Hal tersebut dapat dipahami dari sudut pandang tujuan, di mana UU Nomor 32 Tahun 2004 lebih diarahkan untuk memperkuat otonomi. Sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 lebih diarahkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan.

D. PENUTUP

Pemerintahan Daerah didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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. UU tersebut memberikan otonomi kepada daerah melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembagian urusan dalam otonomi daerah didasarkan pada pembagian urusan pemerintahan yang terbagi menjadi 3 (tiga), yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum.

Terdapat sejumlah perbedaan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, di mana UU Nomor 23 Tahun 2014 berorientasi pada efektivitas dan efisiensi pemerintahan dengan memberikan penjelasan yang lebih rigid terkait pembagian urusan pemerintahan dengan adanya pembagian antara urusan absolut, urusan pemerintahan umum dan urusan konkuren. Peran provinsi lebih diperkuat dengan diberikannya urusan terkait hal-hal strategis seperti pertambangan, kehutanan, kelautan, perikanan termasuk urusan dasar seperti pendidikan tingkat SMA ke ranah provinsi. Provinsi juga diberikan penguatan melalui pemberian fungsi pengawasan dan pembinaan daerah.

DAFTAR BACAAN

Buku :

- Djaenuri, Aries., & Enceng, Sistem Pemerintahan Daerah, Tangerang: Univervitas Terbuka Press, 2019.
- Manan, Bagir., *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.

- Marpaung, Lintje Anna., *Politik Pemerintahan Daerah*, Bandar Lampung: Pusaka Media, 2020.
- Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadanamedia Group, 2017.
- Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005.
- Sadu, Wasistiono., *Memahami Asas Tugas Pembantuan Pandangan Legalistik, Teoritik, dan Implementatif*, Bandung: Fokusmedia, 2006.

Makalah / Artikel / Prosiding :

- Bihuku, Salmon., "Urusan Pemerintahan Konkuren Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Lex Administratum VI*, no. 1, (2018).
- Djambar, dkk., "Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Bidang Pertambangan dalam Perspektif Otonomi Daerah", *Jurnal Katalogis 5*, no. 2, (2017).
- Fahlevy, Muhammad Reza., Burhanudin, "Konsep Desentralisasi dalam Pelayanan Publik (Studi inovasi Samsat Care di Kota Makassar)", *Journal of Government Science (GovSci) : Jurnal Ilmu Pemerintahan 3*, no. 2, (2022).
- Gandryani, Farina., dan Fikri Hadi, "Pelaksanaan Vaksinasi Covid-19 di Indonesia: Hak atau Kewajiban Warga Negara", *Jurnal Rechtsvinding 10*, no. 1, (2021). <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i1.622>.
- Hadi, Fikri., "Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Wijaya Putra Law Review*, 1, no. 2, (2022). <https://doi.org/10.38156/wplr.v1i2.79>.
- Hadi, Fikri., Farina Gandryani dan Fatma Afifah, "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Perspektif Teori Hukum Konstitusi", *Wijaya Putra Law Review 4*, no. 1, (2025). <https://doi.org/10.38156/wplr.v4i1.223>.
- Namlis, Achmad., "Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Kajian Pemerintahan IV*, no. 1, (2018).
- Natsir, Muhammad Khaidir Kahfi., "Analisis Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Hukum dan Sosial Politik 3*, no. 1, (2025).
- Pratama, I.B. Gede Wahyu., dan I Ketut Suardita, "Perubahan Kewenangan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah", *Jurnal Kerthanegara 03*, no. 02, (2015).
- Putra, Dian Berliansyah., dkk. "Pelaksanaan Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia", *Jurnal Indonesia Sosial Sains 3*, no. 1, (2022).
- Said, Abdul Rauf Alauddin., "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945", *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum 9*, no. 4, (2015).
- Syauqi & Habibullah, "Implikasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial", *Sosio Informa 2*, no. 01, (2016).
- Wijayanti, Septi Nur., "Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Jurnal Media Hukum 23*, no. 2, (2016).

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang.
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.