



## **Dinamika Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia: Tinjauan Historis Dan Hukum**

**Melindya Santoso Putri**  
Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
e-mail : [melinspo9@gmail.com](mailto:melinspo9@gmail.com)

### **Submission Track**

Received: 3 Mei 2025, Revision: 20 Juni 2025, Accepted: 5 Juli 2025

### **ABSTRACT**

The relationship of authority between the central and regional governments in Indonesia is an essential component of the governance system that applies the principles of decentralization and regional autonomy. This study aims to analyze the dynamics of this authority relationship, focusing on historical developments, legal frameworks, key issues, and challenges faced, as well as evaluating the role of laws and government regulations in organizing the distribution of authority and promoting more responsive and effective governance. Since the implementation of Law Number 22 of 1999 and its amendments through Law Number 32 of 2004 and Law Number 23 of 2014, decentralization has experienced various dynamics. Although this policy aims to enhance the efficiency, effectiveness, and responsiveness of governance, as well as to encourage public participation, its implementation is not without issues. The main challenges identified include overlapping authorities between the central and regional governments, disparities in fiscal and administrative capacities among regions, and the prevalence of corruption at the regional level. There is a need for more clear and coordinated policy formulation to reduce overlapping authorities, enhancement of regional fiscal and administrative capacities through training and technical assistance, and the implementation of stricter oversight systems to prevent corruption.

**Keywords:** Authority Relations, Central Government, Regional Government, Decentralization, Regional Autonomy.

### **ABSTRAK**

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia merupakan komponen esensial dalam sistem pemerintahan yang menerapkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika hubungan kewenangan tersebut, dengan fokus pada perkembangan historis, kerangka hukum, isu-isu utama, dan tantangan yang dihadapi serta mengevaluasi peran undang-undang dan peraturan pemerintah dalam mengatur pembagian kewenangan dan mendorong pemerintahan yang lebih responsif dan efektif. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan perubahannya melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desentralisasi telah mengalami berbagai dinamika. Meskipun kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas pemerintahan, serta untuk mendorong partisipasi masyarakat, pelaksanaannya tidak terlepas dari sejumlah isu. Tantangan utama yang diidentifikasi meliputi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, disparitas kemampuan fiskal dan administrasi antar daerah, serta maraknya korupsi di tingkat daerah.

**Kata Kunci:** Hubungan Kewenangan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Desentralisasi, Otonomi Daerah.

## PENDAHULUAN

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia merupakan topik yang krusial dalam konteks pengelolaan pemerintahan dan pembangunan nasional. Indonesia, sebagai negara yang luas dan beragam, telah lama menghadapi tantangan dalam memastikan bahwa pemerintahan dapat beroperasi secara efisien dan efektif di berbagai tingkatan. Prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan bertujuan untuk mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat lokal, sehingga pemerintahan dapat lebih responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat di setiap daerah. Sejak awal kemerdekaan, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah telah mengalami berbagai perubahan yang signifikan. Dengan adanya era sentralisasi pada masa awal kemerdekaan hingga berakhirknya rezim Orde Baru menunjukkan dominasi kuat pemerintah pusat dalam pengelolaan berbagai urusan pemerintahan. Namun, tuntutan untuk demokratisasi dan keadilan dalam distribusi sumber daya mendorong munculnya kebijakan desentralisasi yang lebih nyata setelah reformasi 1998.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi tonggak penting dalam sejarah desentralisasi Indonesia. Undang-undang ini, yang kemudian diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, memberikan kerangka hukum yang lebih jelas mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Meskipun demikian, pelaksanaan desentralisasi ini tidak terlepas dari berbagai tantangan dan masalah yang perlu terus dievaluasi dan disempurnakan. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah dinamika hubungan kewenangan antara pemerintah

pusat dan daerah di Indonesia dari perspektif historis dan hukum. Dengan mengkaji perkembangan historis, kerangka hukum yang berlaku, serta isu-isu dan tantangan yang dihadapi dalam implementasinya, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai efektivitas desentralisasi di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga akan mengevaluasi peran undang-undang dan peraturan pemerintah dalam mengatur pembagian kewenangan dan mendorong pemerintahan yang lebih responsif dan efektif, serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan ke depan. Oleh karena itu dalam penulisan ini penulis akan memberikan pokok permasalahan agar pembahasannya dapat lebih terarah yaitu:

- 1. Bagaimakah perkembangan historis hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia?**
- 2. Bagaimakah implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam mengatur hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah?**

Dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah, menurut Colin Mas Andrew sebagaimana dikutip oleh Aries Djaenuri, bahwa ada beberapa faktor yang dapat mengganggu dan merusak keserasian hubungan pusat-daerah yakni yang pertama, masih terdapatnya kesenjangan dan perbedaan antara sistem hubungan pusat-daerah yang telah digariskan secara formal dengan kenyataan di dalam pelaksanaannya. Kedua, beberapa daerah masih merasakan adanya perlakuan yang tidak adil dari pemerintah pusat. Ketiga, makin rendahnya tingkat kemampuan pusat untuk memberikan subsidi kepada daerah. Pemerintah pusat dengan berbagai

alasannya yaitu untuk menjaga kesatuan dan integritas negara, merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengenyampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Bahkan dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan (*eenheidsstaat*) menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk merubah negara kesatuan menjadi negara federal.

Oleh karena itu, gagasan negara federal atau negara serikat ini bisa dipicu karena adanya sentralisasi pemerintahan yang dianggap berlebihan. Bahkan mungkin bisa karena faktor lain seperti hubungan antara pusat dengan daerah yang tidak harmonis karena adanya perlakuan yang dianggap tidak adil dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Seperti dalam hal 'ketidakjelasan' pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen, ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur sendiri dalam Bab VI yang berjudul Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 18 ayat (1) berbunyi: "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". Berdasarkan ketentuan di atas jelas bahwa konsep pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan provinsi dan

kabupaten atau kota ini bersifat pembagian yang bertingkat-tingkat (hierarkis).

Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Sistem pemerintahan yang awalnya terpusat mengalami perubahan secara bertahap menjadi pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Perubahan ini menjadi salah satu arus utama dalam sistem pemerintahan Indonesia, yang terbukti dengan lahirnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang kemudian direvisi oleh Undang-Undang No. 32 tahun 2004.

Adapun pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya mengatur sistem pemerintahan daerah dengan menekankan pelaksanaan asas desentralisasi. Dalam sistem ini, kabupaten/kota menjadi pusat otonomi daerah, sementara pemerintah provinsi berperan sebagai koordinator dan perwakilan pemerintah pusat di daerah. Penerapan asas desentralisasi diharapkan mampu menciptakan pemerataan kesejahteraan rakyat yang adil dan terus meningkat, serta memunculkan partisipasi masyarakat dalam menghidupkan ruang-ruang demokratisasi yang terpinggirkan selama periode Orde Baru. Selain itu, potensi

dan budaya lokal diharapkan dapat berkembang dan mendukung pembangunan daerah. Dengan adanya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sehingga daerah memiliki peluang lebih besar untuk mengatur dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan potensi dan keinginan masyarakat. Namun, hal ini tidak berarti bahwa daerah memiliki kewenangan yang tak terbatas. Indonesia adalah negara kesatuan, sehingga sistem kenegaraan tetap harus terjaga kesatuan tanpa adanya keterpisahan.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014) ternyata belum mampu mengatasi masalah tersebut, malah memperumit hubungan kewenangan antara pusat dan daerah. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan yang diharapkan dapat menciptakan keteraturan dan legitimasi dengan mempertimbangkan kompetensi. Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), negara diharuskan memperluas tanggung jawabnya terhadap masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.. Sehubungan dengan tanggung jawab yang luas tersebut, dilakukan pemencaran kekuasaan negara dalam dua bentuk: (1) pemencaran kekuasaan secara horizontal, dan (2) pemencaran secara vertikal. Pemencaran secara horizontal menunjukkan bahwa kekuasaan negara itu dibagi atas tiga cabang kekuasaan, yaitu: (a) kekuasaan legislatif, (b) kekuasaan eksekutif, dan (c) kekuasaan legislatif. Sementara itu, pemencaran kekuasaan secara vertikal akan melahirkan

pemerintah pusat dan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Jimly Asshidiqie mengemukakan bahwa secara umum, desentralisasi dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu: (1) Desentralisasi dalam bentuk dekonsentrasi, yang merupakan pelimpahan beban tugas atau kerja dari pemerintah pusat ke daerah tanpa disertai dengan pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan, (2) Desentralisasi dalam bentuk pendeklegasian kewenangan, yang melibatkan penyerahan kekuasaan pengambilan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi di daerah yang berada di luar kendali langsung pemerintah pusat, (3) Desentralisasi dalam bentuk devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan, yang berarti penyerahan fungsi pemerintahan dan wewenang dari pusat kepada pemerintah daerah, sehingga daerah menjadi otonom tanpa kontrol dari pemerintah pusat.

Berdasarkan pandangan Jimly Asshidiqie, Indonesia tidak menganut desentralisasi dalam bentuk dekonsentrasi atau devolusi. Indonesia menganut desentralisasi dalam bentuk pendeklegasian kewenangan, di mana pemerintah pusat menyerahkan wewenang pengambilan keputusan kepada pemerintah daerah. Kekuasaan utama berada di tangan pemerintah pusat, bukan di pemerintah daerah. Pemerintah pusat memiliki wewenang untuk mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan prinsip otonomi (dalam konteks negara kesatuan dengan sistem desentralisasi). Namun, pada akhirnya, kekuasaan tertinggi tetap berada pada pemerintah pusat. Hakikat dari negara kesatuan adalah bahwa kedaulatan tidak terbagi. Artinya, kekuasaan pemerintah pusat tidak terbatas, karena konstitusi negara kesatuan hanya mengakui

keberadaan badan legislatif pusat, dan tidak ada badan legislatif lain yang setara. Oleh karena itu, meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membuat peraturan di wilayahnya sendiri, hal ini tidak menjadikan pemerintah daerah tersebut berdaulat. Pengawasan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat, sehingga kekuasaan daerah selalu di bawah kendali pusat.

## **METODE PENELITIAN**

Sesuai dengan rumusan masalah yang diteliti, jurnal ini ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Menurut Morris L. Cohen sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mengatakan, “*legal research is the process of finding the law that governs activities in human society*”. Bentuk penelitian ini adalah penelitian normatif/doktrinal, yang bertitik bertolak dari norma-norma positif dan doktrindoktrin yang berkembang. Tipologi penelitian adalah deskriptif-analitis dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan perbandingan (*comparative approach*), khususnya Dinamika penerapan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Data yang diolah merupakan data sekunder dan dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif, yang terdiri dari sejumlah Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Pengadilan, doktrin atau pendapat ahli lainnya, serta sejumlah berita nasional yang sudah terseleksi kebenarannya.

## **PEMBAHASAN**

### **Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia**

Indonesia adalah negara kesatuan dan negara hukum, ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa negara ini dibangun dalam bentuk kesatuan, bukan

negara federasi. Oleh karena itu, pemerintahan di Indonesia menganut sistem desentralisasi yang dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya. Dalam konteks istilah wewenang dan kewenangan, terdapat perbedaan yang signifikan dalam pengertian keduanya. Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kewenangan adalah kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan mencakup keseluruhan hak dan tanggung jawab yang diatur secara hukum. Di sisi lain, wewenang merujuk pada bagian tertentu dari kewenangan. Dengan kata lain, dalam setiap kewenangan terdapat berbagai wewenang. Wewenang adalah aspek-aspek spesifik dari kewenangan yang dapat dijalankan oleh individu atau badan tertentu berdasarkan ketentuan undang-undang. Oleh karena itu, kewenangan adalah konsep yang lebih luas dan mencakup berbagai wewenang yang lebih spesifik. Kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak. Dalam konteks hukum, wewenang mencakup hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Terkait dengan otonomi daerah, hak berarti kekuasaan untuk mengatur dan mengelola urusannya sendiri (*selfregelen dan self besturen*). Kewajiban memiliki dua dimensi, yaitu horizontal dan vertikal. Secara horizontal, kewajiban berarti menjalankan pemerintahan sesuai dengan aturan yang berlaku, sedangkan secara vertical yakni kewajiban mengacu pada pelaksanaan beberapa kekuasaan dalam kerangka pemerintahan yang tertib dan terorganisir dalam keseluruhan struktur pemerintahan negara.

Adapun terdapat adanya dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu pertama adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, kedua yaitu tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Dengan demikian bagi para warga negaranya

dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah saja, apabila dibandingkan dengan negara federasi dan konfederasi, maka negara kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasinya paling kokoh. Lebih jauh, bahwa negara kesatuan itu dapat berupa dalam dua bentuk yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yang berkaitan dengan dengan negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah hanya tinggal menjalankan apa-apa saja yang telah menjadi kebijakan dan diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sementara negara kesatuan yang dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri (otonomi daerah) yang kemudian dinamakan dengan daerah otonom.

Menurut C.F. Strong negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi di pusatnya dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Hakikat negara kesatuan adalah kedaulatannya yang tidak terbagi, dengan kata lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. C.F. Strong menyatakan bahwa ada dua ciri utama dari negara kesatuan, yaitu supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Pusat dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, harus dibentuk secara

sistematis baik dalam pola hubungannya dengan pemerintah pusat, kewenangannya, maupun pengelolaannya. Oleh karena itu, menurut Prof. Soehino, sistem pemerintahan di daerah harus menyesuaikan dengan sistem pemerintahan pusat yang umumnya telah ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar. Sehingga dalam negara kesatuan, pemerintahan daerah harus memiliki korelasi yang selaras dengan pemerintah pusat, berdasarkan hubungan vertikal dan horizontal yang sesuai dengan semangat negara kesatuan, berbeda dengan negara federal.

Dengan pandangan tersebut, telah terlihat bahwasannya pola suatu negara kesatuan, pemerintahan daerah harus tetap memiliki hubungan yang selaras dengan pemerintah pusat. Hubungan ini harus terstruktur secara vertikal dan horizontal, mencerminkan semangat negara kesatuan. Hal ini penting karena negara kesatuan berbeda dari negara federal atau negara serikat, di mana masing-masing memiliki dinamika hubungan yang berbeda antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pengaturan mengenai otonomi daerah telah mengalami perubahan sejak reformasi, dimulai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian direvisi oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dan terakhir diubah oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang ditetapkan menjadi Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 2015. Namun, tujuan utama dari undang-undang pemerintahan daerah ini tetap sama, yaitu untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga pemerintah lebih memahami bahwa keberadaannya adalah untuk

melayani rakyat dan merupakan bagian dari rakyat. Pada hal ini mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah memiliki cakupan yang sangat luas. Dalam teori desentralisasi dan otonomi daerah, terdapat berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli. Dari berbagai perspektif teori, ada dua definisi desentralisasi: dari perspektif administrasi dan perspektif politik.

Pada perspektif administrasi, desentralisasi sering disamakan dengan dekonsentrasi, yang didefinisikan oleh Parson sebagai transfer tanggung jawab administratif dari pusat ke pemerintahan local sedangkan perbedaan dengan konsep dekonsentrasi oleh Parson yang merupakan pembagian kekuasaan antara anggota kelompok pemerintahan yang sama dengan otoritas masing-masing di area yang berbeda dalam negara. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memuat definisi desentralisasi dan dekonsentrasi dalam Pasal 1 angka 8 dan 9, yaitu desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Secara administratif, pola hubungan kewenangan antara pemerintahan pusat dan daerah terbentuk dari pendeklegasian kewenangan.

Sehingga dengan penjelasan tersebut diperkuat dengan pendapat dari Shabir Cheema dan Rondinelli menyebutkan terdapat adanya empat belas (14) alasan yang menjadi rasionalitas desentralisasi, salah satunya adalah desentralisasi sebagai cara untuk mengatasi keterbatasan perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendeklegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang lebih memahami masalah masyarakat setempat. Menurut Bagir Manan menjelaskan bahwa hubungan pusat dan

daerah dalam kerangka desentralisasi didasarkan pada beberapa hal yaitu permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli, kebhinekaan, dan negara hukum.

Bahwasannya berdasarkan pendapat Bagir Manan dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan tersebut dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestruren*) sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Istilah yang diberikan terhadap pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata berbeda, R. Tresna menyebutnya dengan istilah "kewenangan mengatur rumah tangga". Bagir Manan menyebut dengan istilah "asas otonomi". Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, mereka berpijak pada pengertian yang sama, bahwa ajaran-ajaran (formal, material dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

Untuk memperoleh kewenangan, terdapat beberapa cara, yaitu melalui atribusi menurut Indroharto, atribusi adalah pemberian wewenang baru kepada pemerintah melalui ketentuan dalam perundang-undangan, baik oleh legislator asli maupun legislator yang berwenang berdasarkan delegasi. Atribusi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka

22, adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang lainnya. Selain itu melalui delegasi, menurut pendapat HD. Van Wijk, delegasi adalah penyerahan wewenang dari satu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lain serta bahwa wewenang yang diterima dapat didelegasikan lagi kepada subdelegat. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah, di mana tanggung jawab sepenuhnya berpindah ke penerima delegasi. Dalam pelaksanaan delegasi, ada syarat-syarat tertentu:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak dapat diberikan kepada bawahan dalam hubungan hierarki kepegawaian:
  - 1) Penerima delegasi berwenang meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
  - 2) Pemberi delegasi dapat memberikan instruksi mengenai penggunaan wewenang tersebut.

Terakhir yaitu melalui Mandat, bahwasannya wewenang yang diperoleh melalui atribusi dan delegasi bisa dimandatkan kepada badan atau pejabat bawahan jika pejabat yang memiliki wewenang tersebut tidak dapat melaksanakan sendiri. HD. Van Wijk menyatakan bahwa mandat adalah ketika sebuah organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Pasal 1 angka 24 mendefinisikan mandat sebagai pelimpahan

kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah, dengan tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.

Jika mengkaji undang-undang tentang pemerintahan daerah, pada dasarnya kewenangan pemerintahan daerah lahir dari teori delegasi. Meskipun beberapa kewenangan diberikan langsung oleh undang-undang kepada kepala daerah, kewenangan tersebut merupakan perpanjangan kekuasaan dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak bisa menjalankan kewenangannya secara mandiri dalam menjalankan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, semua tindakan administratif dan penyusunan peraturan daerah harus sesuai dengan koridor yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, untuk memastikan bahwa prinsip negara kesatuan tetap terjaga dalam pemerintahan daerah.

#### **Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dalam Mengatur Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah**

Hubungan pemerintah pusat dan daerah, menurut pendapat oleh Clarke dan Stewart dikonsepsikan dalam tiga bentuk hubungan sebagai berikut:

- 1) The relative autonomy model, yang dimana dalam model relative autonomi pemerintah pusat memberikan kebebasan/kewenangan bertindak yang lebih besar kepada daerah dalam kerangka tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan pemberian kewenangan dan kebebasan melalui peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah daerah menjadi lebih leluasa dalam bertindak. Dalam kondisi yang demikian daerah akan memiliki keleluasaan dalam

- mengatur dan mengurus urusan yang menjadi wewenangnya.
- 2) The agency model, yang dimana dalam model agency ini di mana daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga daerah hanya sebagai agen (penyalur/pelaksana saja) dari pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah tak lebih sebagai perangkat dari pemerintah pusat yang hanya berperan sebagai perangkat yang harus dengan patuh melaksanakan kebijakan pemerintah pusat.
  - 3) The interaction model, dalam model interaction ini, keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Jika interaksi yang dibangun antara pusat dan daerah berjalan dengan baik dan dapat saling mengisi maka kepercayaan pemerintah pusat terhadap daerah akan semakin besar dan luas demikian juga sebaliknya jika interaksi antara pusat dan daerah tidak baik maka akan sangat berpengaruh terhadap kepercayaan pusat terhadap daerah.

Pada masa berlakunya UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah, istilah "kebijakan daerah" belum digunakan. Pada periode tersebut, pemerintah pusat memiliki dominasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemerintah daerah. Hal ini terlihat dari penerapan asas dekonsentrasi yang lebih menonjol daripada asas desentralisasi. Artinya, pemerintah pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada pejabat pusat di daerah, bukan kepada pemerintah daerah itu sendiri. Meskipun istilah "kebijakan daerah" belum dikenal, dalam praktiknya, bentuk-bentuk kebijakan daerah seperti peraturan daerah

(Perda), peraturan bupati/walikota, dan keputusan bupati/walikota sudah ada dan diterapkan.

Istilah "kebijakan daerah" pertama kali muncul dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang diperkenalkan pada era reformasi. Dalam undang-undang ini, istilah tersebut disebutkan dua kali, yaitu dalam penjelasan umum butir 4 dan penjelasan Pasal 12. Namun, meskipun istilah ini sudah digunakan, undang-undang tersebut tidak memberikan definisi yang jelas mengenai ruang lingkup "kebijakan daerah" atau mengatur secara spesifik tentang hal tersebut. Walaupun demikian, dalam praktiknya, semua daerah provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia sudah mengenal dan menerapkan format kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah. Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terminologi "kebijakan daerah" digunakan sebanyak 2 (dua) kali yaitu dalam Pasal 125 ayat (1) dan penjelasan umum butir 7. Berbeda dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan terminologi "kebijakan daerah" sebanyak 15 (lima belas) kali meliputi:

- 1. Pada Pasal 17 disebutkan sebanyak 4 (empat) kali yaitu pada ayat (1) disebutkan 1 (satu) kali; pada ayat (2) disebutkan 1 (satu) kali; dan pada ayat (3) disebutkan sebanyak 2(dua) kali.
- 2. Dalam Pasal 22 disebutkan sebanyak 2 (dua) kali yaitu pada ayat (1) disebutkan 1 (satu) kali; dan pada ayat (2) disebutkan 1 (satu) kali.
- 3. Dalam Pasal 354 disebutkan sebanyak 1 (satu) kali yaitu pada ayat (3) huruf a.
- 4. Dalam Pasal 374 disebutkan sebanyak 1 (satu) kali pada ayat (2) huruf h.
- 5. Dalam Pasal 375 disebutkan sebanyak 1 (satu) kali pada ayat (4) huruf h.

6. Dalam penjelasan umum disebutkan sebanyak 2 (dua) kali yaitu penjelasan umum butir 1; dan penjelasan umum butir 2.
  7. Dalam penjelasan Pasal demi Pasal disebutkan sebanyak 4 (empat) kali yaitu penjelasan Pasal 17 ayat (1), penjelasan Pasal 22 ayat (2), penjelasan Pasal 377, dan penjelasan Pasal 378
- Adanya kebijakan daerah tidak didefinisikan dalam ketentuan umum di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun, penjelasan undang-undang tersebut menyebutkan bahwa kebijakan daerah mencakup Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 17 dan Pasal 22. Sebelumnya, dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kebijakan daerah juga tidak dijelaskan dengan jelas. Penjelasan umum butir 7 dalam undang-undang tersebut hanya menyebutkan bahwa kebijakan daerah mencakup peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya.

Jika dibandingkan, ruang lingkup terminologi "kebijakan daerah" dalam UU No. 23 Tahun 2014 lebih sempit dibandingkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah. Peraturan Menteri tersebut menggunakan istilah "produk hukum daerah" yang mencakup dua jenis yaitu adanya pengaturan dan penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi Perda (atau sebutan lainnya), Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Peraturan DPRD. Sedangkan produk hukum daerah yang bersifat penetapan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kebijakan daerah dalam konteks UU No. 23 Tahun 2014 dikategorikan dalam tingkatan yang berbeda. Pertama, Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menempatkan peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan setelah Peraturan Presiden. Kedua, Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menganggap peraturan kepala daerah sebagai Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, atau Peraturan Walikota, yang juga termasuk dalam peraturan perundang-undangan. Ketiga, Pasal 100 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa Keputusan Kepala Daerah diakui sebagai Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, atau Keputusan Walikota, dan jika sifatnya mengatur, dianggap sebagai peraturan. Dengan demikian, UU No. 12 Tahun 2011 mengakui bahwa Peraturan Daerah memiliki tingkatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan lain yang tidak disebutkan dalam hierarki, seperti Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, atau Peraturan Walikota. Selain itu, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, atau Keputusan Walikota memiliki kedudukan yang lebih rendah daripada Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, atau Peraturan Walikota.

Rumusan lain yang agak mirip dengan definisi menurut Dye, dikemukakan oleh Edwards dan Sharkansky (1978) yang mengatakan bahwa kebijakan Publik adalah apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukannya. kebijakan publik di daerah adalah segala sesuatu yang dipilih untuk dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah daerah. Konsep ini jelas lebih luas daripada batasan pengertian kebijakan daerah yang diusung oleh UU Nomor 23 tahun 2014, dimana kebijakan daerah

merujuk pada instrumen hukum secara tertulis baik peraturan daerah, peraturan kepala daerah maupun keputusan kepala daerah. Konsep yang lebih luas lagi dapat dianalogikan dengan konsep Edward dan Sharkansky, di mana segala sesuatu yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah daerah, atau yang tidak dilakukan, dikategorikan sebagai kebijakan publik di daerah. Artinya, pernyataan verbal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dapat dianggap sebagai kebijakan publik daerah. Dalam konteks ini, kebijakan daerah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 memiliki ruang lingkup yang lebih sempit dibandingkan dengan kebijakan publik daerah dari perspektif administrasi negara.

Terkait kebijakan daerah yang berbentuk keputusan kepala daerah, UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menggunakan terminologi keputusan administrasi pemerintahan, yang juga disebut sebagai keputusan tata usaha negara atau keputusan administrasi negara. Keputusan ini adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Pasal 87 UU Nomor 30 Tahun 2014, Keputusan Tata Usaha Negara harus dipahami sebagai keputusan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya. Dengan demikian, jika kita menghubungkan konsep kebijakan daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 yang mencakup peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah maka cakupan kebijakan daerah lebih luas dibandingkan dengan keputusan administrasi pemerintahan berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014.

Menurut konsep yang lebih luas, seperti yang dianalogikan oleh Edward dan Sharkansky, segala sesuatu yang dikatakan,

dilakukan, atau tidak dilakukan oleh pemerintah daerah dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik di daerah. Ini berarti bahwa setiap pernyataan verbal yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dapat dianggap sebagai bagian dari kebijakan publik daerah. Dalam konteks ini, kebijakan daerah yang diatur oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 memiliki cakupan yang lebih sempit dibandingkan dengan kebijakan publik di daerah dari perspektif administrasi negara. Kebijakan daerah yang berbentuk keputusan kepala daerah diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini menggunakan istilah keputusan administrasi pemerintahan, yang juga dikenal sebagai keputusan tata usaha negara atau keputusan administrasi negara. Keputusan ini merupakan ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan Pasal 87 UU Nomor 30 Tahun 2014, keputusan tata usaha negara harus dipahami sebagai keputusan yang dibuat oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.

Oleh karena itu, jika kita membandingkan konsep kebijakan daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 yang mencakup peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan keputusan kepala daerah dengan keputusan administrasi pemerintahan berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014, maka cakupan kebijakan daerah ternyata lebih luas. Kebijakan daerah tidak hanya mencakup peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, tetapi juga keputusan kepala daerah, yang semuanya diakui sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## PENUTUP

Dasar hukum hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia sangat komprehensif, mulai dari konstitusi hingga peraturan daerah. Kerangka hukum ini bertujuan untuk memastikan bahwa pembagian kewenangan dapat berjalan dengan efektif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat di berbagai daerah. Penerapan yang baik dari kerangka hukum ini diharapkan dapat mendukung terciptanya pemerintahan yang lebih baik dan pembangunan yang merata di seluruh wilayah Indonesia. Dikarenakan Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi berbasis otonomi daerah yang luas. Dalam konteks hukum, "kewenangan" berarti kekuasaan formal yang diberikan oleh undang-undang, mencakup seluruh hak dan tanggung jawab yang diatur secara hukum, sedangkan "wewenang" adalah bagian spesifik dari kewenangan tersebut. Negara kesatuan memiliki supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan tidak memiliki badan lain yang berdaulat, berbeda dengan negara federasi atau konfederasi yang ikatannya lebih longgar. Dalam negara kesatuan, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah diatur untuk memastikan bahwa meskipun daerah memiliki otonomi, supremasi pusat tetap terjaga. Sistem pemerintahan daerah harus menyesuaikan dengan pemerintah pusat berdasarkan hubungan vertikal dan horizontal yang selaras dengan semangat negara kesatuan. Hal ini berbeda dengan negara federal yang memiliki dinamika hubungan berbeda antara pusat dan daerah.

Sejak reformasi, pengaturan otonomi daerah diatur melalui beberapa undang-undang yang telah direvisi beberapa kali, seperti UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014, yang menekankan pentingnya kedekatan pemerintah dengan rakyat untuk pelayanan yang lebih baik. Desentralisasi dan otonomi daerah memiliki dua definisi: administrasi

dan politik. Dalam perspektif administrasi, desentralisasi sering disamakan dengan dekonsentrasi, yaitu transfer tanggung jawab administratif dari pusat ke pemerintahan lokal. Dalam konteks teori delegasi, kewenangan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Implementasi UU No. 23 Tahun 2014 mencakup kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah. Kebijakan daerah ini diakui dalam hierarki peraturan perundang-undangan dengan kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan peraturan perundang-undangan lainnya yang tidak disebutkan dalam hierarki. Desentralisasi berdampak besar terhadap pembangunan regional di Indonesia. Desentralisasi memungkinkan masyarakat lokal untuk berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan, meningkatkan akuntabilitas, dan responsivitas pemerintah daerah terhadap kebutuhan masyarakat.

## **Daftar Pustaka**

- Abu Daud Busroh. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001.
- Bagir Manan. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka, 2009
- Bayu Suryaningrat. *Pemerintahan Administrasi Desa Dan Kelurahan*. Jakarta: Rineka, 2010
- C.F. Strong. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Bandung:Nusa Media, 2011.
- H.R., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Harry Setya Nugraha, *Anomali Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Praktik Hukum Positum*, Vol. 1, No. 1, Desember 2016.
- Imam Ropi, *Pola Hubungan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Indonesia*. Jakarta:Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Juniarso Ridwan. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* Kelembagaan dan sumber daya manusia dalam pengelolaan keuangan daerah kabupaten provinsi lampung, 2009.
- Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Denagn Corak Otonomi Luas". *Jurnal Hukum Progresif*: Vol. XII/No.2/ Desember 2018.
- M. Laica Marzuki. *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*. Makassar: LPPM Unhas, 1999.
- Meriam Budiarjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia, 2016.
- Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung:Nusamedia, 2009.
- Nicole Niessen. *Municipal Government in Indonesia*. University Leiden: CNSW Pandemi Covid-19 Dalam Melindungi Hak Masyarakat Untuk Hidup Sehat", Universitas WidyaGama Malang, Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal De Jure*, Volume 13 Nomor 2, Oktober 2021.
- Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: Rajawali Press, 2012
- Rusli Budiman, *Kebijakan Publik di Daerah, bimbingan teknis peningkatan kapasitas*, 2009
- Syaukani. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid II.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Victor M Situmorang. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010

Weller, Marc and Katherine Nobbs.

Asymmetric Autonomy and the

Settlement of Ethnic Conflicts.

University of Pennsylvania:

Philadelphia, 2011.