

**DAMPAK
URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN
SEJAK MULAI DIBERLAKUKANNYA
UNDANG-UNDANG NO 23 TAHUN 2014**

Oleh:
I Made Fajar Pradnyana*
Nengah Suharta**

Program Kekhususan Hukum Pemerintahan
Fakultas Hukum Universitas Udayana

ABSTRACT

The enactment of the new regional government law has a significant impact on the implementation of concurrent government affairs in regional governments. This journal is intended to rearrange the concurrent government affairs of the regional government in order to observe the differences between the autonomy of the Provincial Government and the District/City Government. This research was conducted normatively through legislation and the conceptual approach had several changes between the New Government Law and the old Regional Government Law which had the potential to create polemics between the Provincial Government and the Regency/City government as well as inefficiency, inefficiencies and in implementing their respective authorities.¹

Keywords: Government Affairs, concurrent, local government.

ABSTRAK

Hadirnya UU Pemda baru yang sekaligus mencabut UU Pemda Lama memberikan beberapa perbedaan berkaitan dengan urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Kabupaten/Kota. Makalah ini membahas mengenai bidang apasajakah yang berpotensi menimbulkan polemik setelah diberlakukannya UU Pemda baru. Penelitian ini dilakukan secara normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan secara konseptual.

Terdapat beberapa bidang yang kewenangannya berubah setelah diberlakukannya UU Pemda baru seperti : pendidikan, kehutanan, pertanian, pertanahan dan tata ruang. Beberapa perubahan antara UU Pemda Baru dengan UU Pemda lama yang

*I Made Fajar Pradnyana adalah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Udayana, dapat dihubungi melalui fajarpradnyana@gmail.com

**Nengah Suharta adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana.

berpotensi menimbulkan polemik antara pemda provinsi dengan pemda kabupaten/kota karena dalam UU Pemda Baru otonomi lebih dititik beratkan pada Pemerintah Daerah Provinsi serta ketidakfleksibilitas, ketidakefektifitas dan ketidalefisiensi dalam melaksanakan kewenangannya masing-masing.

Kata Kunci :Urusan Pemerintahan, Konkuren, Pemerintahan Daerah

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembukaan UUD NRI 1945 pada Alinea ketiga dan keempat bisa memperlihatkan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Alinea ketiga menyatakan bahwa Indonesia meraih Kemerdekaan. Selanjutnya alinea yang keempat bermaksud untuk membentuk Pemerintahan Republik Indonesia sekala nasional yang bertugas untuk mengatur serta mengurus seluruh kepentingan bangsa, Terlebih lagi berkewajiban untuk memajukan Negara Indonesia.²

Pasal 1 UUDNRI Tahun 1945 mengisyaratkan bentuk negara Indonesia yaitu republik dan merupakan kesatuan. Dampak dari negara kesatuan yaitu terbentuknya pemerintah nasional yang menjadi pusat dan setelah itu membentuk Pemerintah Daerah sebagai perpanjangan tangan dari pusat.³

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terbagi kedalam dua tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Pada tingkat pusat, penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh Presiden sebagai kepala Negara dibantu oleh Menteri-menterinya, pada tingkatan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah seperti gubernur untuk

²Penjelasan umum UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³Ibid.

tingkat provinsi, bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota serta dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).⁴

Urusan Pemerintahan Daerah dilakukan oleh Pemda dan DPRD berlandaskan otonomi yang dimiliki serta tugas perbantuan yang dimana artinya berhak untuk mengatur untuk mengurus rumah tangga pemerintahannya secara mandiri serta tugas pembantuan sesuai dengan prinsip UUD NRI 1945. Otonomi yang diberikan kepada daerah bermaksud untuk meningkatkan kesejahteraan daerah masing-masing yang dimana bisa secara cepat dibandingkan harus menunggu campur tangan pemerintah pusat.

Sejak Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan dampak yang baru terkait pemetaan urusan pemerintahan konkuren antara tingkatan Pemerintahan Daerah. Terjadi beberapa perubahan yang bersifat fundamental (dasar) berkaitan dengan urusan konkuren. Ada beberapa urusan konkuren pada UU Pemda lama merupakan kewenangan pemkab/pemkot kemudian menjadi kewenangan provinsi.

Dari perubahan yang mendasar dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut ternyata memberikan dampak yang signifikan antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota terutama pada aspek kepegawaian dan aset daerah yang dimana ketika kewenangan beralih maka unsure-unsur dasar seperti pelaksana dan asetnya pun juga ikut beralih serta memberikan beban baru bagi masing-masing pihak.

⁴Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya

Atas dasar diatas, persoalan hukum yang dikaji dalam makalah ini adalah urusan-urusan pemerintahan konkuren yang mana sajakah yang berdampak/ menimbulkan polemik sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?. (mengisikan RUMUSAN MASALAH dalam pendahuluan)

1.2 Tujuan

Maksud dan tujuan dari penulisan jurnal ini untuk mengidentifikasi dampak yang ditimbulkan urusan pemerintahan konkuren semenjak diberlakukannya Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

II. ISI MAKALAH

2.1 Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam Kajian ini adalah penelitian hukum normatif bentuk penelitiannya yaitu kajian komprehensif Pendekatan masalahnya dilakukan dengan *statute approach* (undang-undang).⁵

2.2 Hasil dan Pembahasan

Otonomi yang diterapkan di Indonesia merupakan salah satu langkah yang efektif mengingat begitu banyaknya pulau yang ada agar perkembangan pembangunan daerah dapat dilakukan secara masif dan tidak menunggu campur tangan dari pemerintah pusat. Bagir Manan mengatakan , istilah “otonomi” sangat berkaitan dengan sifat urusan rumah tangga daerah.⁶ Artinya,

⁵ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.51

⁶ Syaiful Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, h.103.

Daerah Bebas mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri untuk berkembang dalam berbagai aspek untuk memajukan daerahnya masing-masing atau dapat dikatakan bahwa otonomi merupakan inti dari sistem desentralisasi.⁷

Hoessein mengatakan bahwa otonomi daerah (otda) adalah wewenang Pemda untuk mengatur rumah tangga atau pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.⁸

Sebelum UU PEMDA No 23 Tahun 2014 mulai diberlakukan, peraturan hukum terkait otonomi daerah bergantung pada UU PEMDA juga yaitu UU No. 32 Tahun 2004. Letak perbedaannya dapat terlihat pada dua macam urusan pemerintahan pada UU PEMDA lama, yakni urusan yang wajib dan urusan pilihan. Inti dari pemerintahan wajib yang diatur disini juga dibagi berdasarkan tingkatan pemerintahannya dengan pembedaan pada batas pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut.⁹

UU PEMDA lama melalui PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara PemProv, Dan Pemkab/pemkot, lebih menitikberatkan otonomi pada Pemda kabupaten/kota dengan memberikan kewenangan penuh hampir di setiap urusan pemerintahan dapat dilihat pada lampiran PP 38 Tahun 2007. Contoh konkretnya seperti, kewenangan di bidang pembangunan dan bidang pendidikan benar-benar utuh menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan pemerintah provinsi hanya berkewenangan dalam konteks urusan yang

⁷ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Laksbang Mediatama, Surabaya, h.13

⁸ Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Bandung, h. 127.

⁹ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, h.58.

sifatnya lintas kabupaten/kota saja. Adapun urusan pemerintahan wajib bagi pemerintahan daerah yang diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 terdiri dari 16 (enam belas) urusan pemerintahan, sedangkan urusan pemerintahan pilihan menyesuaikan dengan potensi nyata yang ada di daerah bersangkutan.

Dengan melihat kondisi dewasa ini, Pemerintahan Daerah sudah banyak mengalami perubahan sejak diberlakukannya UU PEMDA baru yang sekaligus mencabut UU PEMDA lama. UU PEMDA baru secara tegas menunjukkan eksistensi wewenang konkuren antara Pempus dan Pemda yang terbagi satu sama lain sesuai cakupan penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam UU PEMDA baru dapat dikatakan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi memegang kekuasaan penuh dalam mengatur rumah tangganya sendiri, hal ini dikarenakan bahwa Urusan pemerintahan konkuren Wajib dan Pilihan seperti dijelaskan pada UU PEMDA lama sudah terbagi secara merata baik antar Pemerintah Pusat ataupun daerah. Urusan pemerintahan wajib dalam UU PEMDA baru pun terbagi dalam dua urusan sehubungan dengan pelayanan dasar dan bukan dasar.¹⁰

Jika ditelaah lagi, sejak diberlakukannya UU PEMDA baru dapat dikatakan bahwa Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia diawasi oleh Pemerintah Pusat meskipun secara hierarki tidak terdapat hubungan. Hal ini disebabkan dalam hal penggunaan wewenang baik Pemprov ataupun Pemkab/Pemkot harus mengikuti pedoman Pemerintah Pusat. Berikut akan disajikan tabel urusan-urusan pemerintahan mana sajakah yang beralih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat setelah diberlakukannya UU Pemda Baru.

¹⁰ Op. Cit, Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Tabel 1

Urusan Pemerintahan Konkuren Pemerintah Daerah

NO	Bidang	Pemda Kabupaten/Kota	Pemda Provinsi
1	Pendidikan	Dalam UU Pemda lama Pemda Kabupaten/Kota memegang kewenangan penuh dalam bidang pendidikan. Pada saat UU Pemda Baru berlaku, Pemda Kabupaten/Kota mengurus Pendidikan usia dini dan non formal.	UU Pemda Baru memberikan kewenangan Pemda Provinsi untuk mengurus urusan Sekolah menengah .
2	Kehutanan	UU Pemda lama memberikan kewenangan tertentu kepada Pemda Kabupaten/Kota.	UU Pemda baru mendesentralisasi kewenangan kehutanan secara penuh ke Pemda Provinsi
3	Pertanahan	Pemda Kabupaten/Kota memiliki kewenangan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam UU Pemda lama.	Dalam UU Pemda baru kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum beralih ke Pemda Provinsi.
4	Tata Ruang	UU Pemda lama memberikan kewenangan dalam pemberian izin mendirikan bangunan dan izin pembangunan dan pengembangan kawasan permukiman. Dalam UU Pemda baru kewenangan tersebut beralih ke Pemerintah Pusat.	Dalam UU Pemda baru, Pemda provinsi hanya mengkoordinasikan usulan dari Pemda Kabupaten/Kota.
5	Pertanian	Dalam UU Pemda lama, kewenangan Pemda Kabupaten meliputi : perlindungan varietas tanaman, karantina pertanian serta	Dalam UU Pemda baru kewenangan Pemda Kabupaten/kota dalam hal karantina pertanian dan

		pengaturan dan pelaksanaan penanggulangan wabah hama dan penyakit.	perlindungan varietas tanaman beralih ke Pemerintah Provinsi yang diawasi oleh Pusat.
--	--	--	---

Dengan melihat pada tabel 1 terlihat jelas perbedaan antara UU PEMDA lama dengan yang baru, yaitu pada Pembagian urusan konkuren pemerintahan daerah sejak diberlakukannya UU PEMDA baru lebih menitik beratkan PEMDA Provinsi, yang sebelumnya lebih ke PEMDA Kabupaten/Kota (Lampiran UU No 23 Tahun 2014). Sehingga dapat dikatakan bahwa terjadinya Peralihan Kewenangan dan pastinya akan menimbulkan dampak tersendiri bagi PEMDA Provinsi ataupun PEMDA Kabupaten/Kota. Otonomi merupakan sebuah sistem yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah yang dituangkan dalam suatu peraturan. Hal esensi adalah apakah perubahan-perubahan yang terjadi sudah sesuai dengan filosofi bangsa Indonesia ataukah sudah tidak sesuai dengan semangat bangsa Indonesia dalam artian menyimpang dari yang seharusnya.

Konsep Otonomi Ideal menurut para ahli menitik beratkan pada aspek fleksibilitas, efektifitas dan efisiensi menjadi ukuran ideal pelaksanaan otonomi, artinya jika dikaitkan dengan penulisan makalah ini yaitu perlu adanya perubahan yang berkesinambungan ketika mengganti suatu Peraturan Perundang-undangan agar nantinya dapat berjalan secara efektif, dalam hal ini mengacu pada apakah sudah baik berlakunya UU PEMDA yang baru hanya dengan merubah kewenangan lebih banyak ke Pemerintah Provinsi. Untuk menjamin otonomi berjalan dengan baik perlu di lihat yang mana sebaiknya urusan pemerintahan memang pantas diberikan ke Provinsi, dan urusan pemerintahan

mana yang sebaiknya di berikan kewenangan untuk Kabupaten/Kota.¹¹

Sistem hukum *rule of law* berbunyi setiap tindakan pemerintahan harus disesuaikan pada dasar hukum yang berkaitan, pembagian urusan pemerintahan konkuren pemerintah daerah akan dilihat.

Rule Of Law pertama kali dipopulerkan oleh A.V. Dicey, yang dimana beliau menerjemahkan prinsip dari *rule of law* yaitu persamaan dihadapan hukum, memang seharusnya setiap perbuatan pemerintah harus berdasarkan pada hukum.

Konsep *rule of Law* yang dikemukakan Dicey kemudian dikolaborasikan oleh Tamanaha yang memberikan pengertian pada negara hukum menjadi 3 kelompok yang disebut *cluster of meaning*, yaitu: kesatu, setiap hal yang dilakukan oleh pemerintah harus dibatasi hukum, selanjutnya negara hukum difahami secara kelegalitasannya secara formal, terakhir, aturan harus dibuat berdasarkan hukum dan tidak memihak pihak tertentu.¹² . Artinya dapat dikatakan bahwa hukum sebagai alat akan tetapi dalam menjalankan aturan yang telah dibuat dilakukan oleh orang.¹³

Tamanaha kembali membagi *rule of law* menjadi “*the thinnest*” yang merupakan versi formal dan “*the thickest*” yang merupakan versi substantif dari *rule of law*. Yang dimaksudkan oleh Tamanaha adalah *rule of law* memiliki versi yang tipis dan tebal. Versi tipisnya yaitu perbuatan pemerintah haruslah berdasarkan hokum, sedangkan versi tebalnya yaitu *rule of law*

¹¹ Ni'matul Huda, 2013, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta : cet-3, Pustaka Pelajar, h.89.

¹²Philipus M Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 330.

¹³ Mukhti Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media dan IN-TRANS, Malang, h.7.

lebih jelas menjelaskan bahwa mencakup hak individu, legalitas formal, demokrasi serta kesejahteraan masyarakat.

Dengan mengacu pandangan Tamanaha , pembagian urusan pemerintahan konkuren pemerintah daerah yang diatur melalui UU PEMDA baru ini baru memasuki versi tipis dari *rule of law* hal ini disebabkan karena pengaturannya hanya mengedepankan aspek legal formal saja akan tetapi masih mengesampingkan kesejahteraan social karena tidak efektif, fleksibel serta efisien. ¹⁴

III. PENUTUP

Kesimpulan

Perubahan kewenangan konkuren Pemda semenjak diberlakukannya UU Pemda Baru membawa dampak yang signifikan dalam bidang Pendidikan, Kehutanan, Pertanahan, Pertanian dan Tata Ruang. Hal ini dibuktikan dengan polemic yang terjadi antara Pemprov dengan Pemkab/Pemkot. UU Pemda lama pengaturannya diturunkan melalui PP Nomor 38 Tahun 2007, lebih menitikberatkan otonomi pada pemerintah kabupaten/kota dengan memberikan kewenangan penuh hampir di setiap urusan pemerintahan, sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 lebih menitikberatkan otonomi pada pemerintah provinsi.

DAFTAR PUSTAKA

¹⁴ Budiyono dan Muhtadi (2015) Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kanun jurnal ilmu hukum No.67, th.XVII, pp.419-432.

1. Buku

Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, h.58.

Mukhti Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media dan IN-TRANS, Malang, h.7.

Ni'matul Huda, 2013, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta : cet-3, Pustaka Pelajar, h.89.

Philipus M Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta , h. 330.

Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Bandung, h. 127.

Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Laksbang Mediatama, Surabaya, h.13

Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.5.

Syaiful Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, h.103.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah,

Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

3. Jurnal

Budiyono dan Muhtadi (2015) Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Kanun jurnal ilmu hukum No.67, th.XVII, pp.419-432.