

# PARADIGMA BARU PEMBANGUNAN DAERAH<sup>1</sup>

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.<sup>2</sup>

URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH PASCA UU NO. 23/2014

## 1. Urusan Pemerintahan Absolut

Menurut ketentuan UU baru, yaitu UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>3</sup>, urusan pemerintahan dibedakan dalam tiga klasifikasi, yaitu (i) urusan pemerintahan absolut, (ii) urusan pemerintahan konkuren, dan (iii) urusan pemerintahan umum. Kedudukan dan peranan Pemerintahan atasan menurut undang-undang baru ini diperkuat, baik Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pasal 9 UU ini ditegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Yang termasuk Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah itulah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan yang dimaksud sebagai Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Menurut ketentuan Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014, Urusan pemerintahan absolut meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat (a) melaksanakan sendiri; atau (b) melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren, ada yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada pula yang ditentukan sebagai kewenangan daerah.

---

<sup>1</sup> Ceramah dalam forum yang diselenggarakan oleh Pemda Provinsi Kalimantan Timur di Samarinda, 23 Maret, 2015.

<sup>2</sup> Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, pendiri dan mantan Ketua Mahkamah Kostitusi (2003-2008), sekarang Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP-RI, 2012-2017), Ketua Dewan Penasihat Komnasham (2011-2016), dan Anggota/Wakil Ketua Dewan Gelar dan Tanda Kehormatan RI (DGTK-RI, 2010-201, dan 2014-2019).

<sup>3</sup> Bab IV Urusan Pemerintahan UU No. 23 Tahun 2014 (LN-RI Tahun 2014 No. 244, TLN-RI Nomer 5587).

## 2. Urusan Pemerintahan Konkuren

Usuran pemerintahan konkuren berbeda dari urusan pemerintahan yang bersifat mutlak. Pasal 11 UU Pemerintahan Daerah yang baru ini menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas (a) Urusan Pemerintahan Wajib dan (b) Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan konkuren yang bersifat wajib terdiri atas (i) Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan (ii) Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan pasar, yang meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial.

Sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: (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. Sementara itu, yang termasuk kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi: (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

Menurut Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014 ini, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau (e) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sedangkan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. Sementara itu, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya, dalam Pasal 14, ditentukan pula bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Urusan pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota yang dimaksud kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota dicantumkan pula secara eksplisit dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU No. 23 Tahun 2014. Sedangkan urusan-urusan pemerintahan konkuren lain yang tidak tercantum dalam Lampiran undang-undang dianggap sebagai menjadi kewenangan tiap tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan masing-masing, yang penentuannya dilakukan dengan menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren seperti yang dimaksud di atas. Urusan pemerintahan konkuren tersebut ditetapkan dengan peraturan presiden.

Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang tidak berakibat pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan yang lain juga ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Perubahan-perubahan yang dipandang penting dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud di atas.

Menurut Pasal 16, Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang: (a) menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan (b) melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dimaksud tercermin dalam rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah nonkementerian yang pelaksanaannya harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud di atas, dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Peraturan Pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

Ditegaskan pula dalam Pasal 17 bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dalam menetapkan kebijakan Daerah, Pemerintahan Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut, Pemerintah Pusat berwenang membatalkannya sebagaimana mestinya. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, maka penyelenggara Pemerintahan Daerah berhak melaksanakan sendiri Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerahnya.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah diharuskan memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar tersebut harus berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal ini diatur dengan peraturan pemerintah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan: (a) sendiri oleh Pemerintah Pusat; (b) dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau (c) dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Instansi Vertikal yang dimaksud di atas harus dibentuk setelah mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memerlukan persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Penugasan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan ditetapkan dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian seperti yang dimaksud ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Pasal 20 menentukan pula bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan: (a) sendiri oleh Daerah provinsi; (b) dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau (c) dengan cara menugasi Desa. Penugasan oleh Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan tersebut dan kepada Desa sebagaimana dimaksud pada huruf c ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh Daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa. Sedangkan penugasan oleh Daerah kabupaten/kota kepada Desa ditetapkan dengan peraturan bupati/wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diatur dalam peraturan pemerintah.

Menurut Pasal 22, Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan. Kebijakan Daerah hanya terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan Tugas

Pembantuan di Daerahnya. Anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disediakan oleh yang menugasi. Dokumen anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian rancangan APBD dalam dokumen yang terpisah. Laporan pelaksanaan anggaran Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian laporan keuangan Pemerintah Daerah dalam dokumen yang terpisah. Ketentuan lebih lanjut mengenai Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan diatur dengan peraturan pemerintah.

Selanjutnya, menurut Pasal 24, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian bersama Pemerintah Daerah melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang diprioritaskan oleh setiap Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Hasil pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan ditetapkan dengan peraturan menteri setelah mendapatkan rekomendasi dari Menteri. Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dilakukan untuk menentukan intensitas Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar berdasarkan jumlah penduduk, besarnya APBD, dan luas wilayah. Pemetaan Urusan Pemerintahan Pilihan dilakukan untuk menentukan Daerah yang mempunyai Urusan Pemerintahan Pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan. Sedangkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan digunakan oleh Daerah dalam penetapan kelembagaan, perencanaan, dan penganggaran dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Lebih lanjut ditegaskan bahwa pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan, digunakan oleh kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian sebagai dasar untuk pembinaan kepada Daerah dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan secara nasional. Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan serta pembinaan kepada Daerah dikoordinasikan oleh Menteri.

### **3. Urusan Pemerintahan Umum**

Dalam Pasal 25 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum 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;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan 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.

Urusan pemerintahan umum itu dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN. Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diatur dalam peraturan pemerintah.

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, menurut Pasal 26, harus dibentuk forum koordinasi pimpinan daerah, disingkat FORKOPIMDA, yang terdiri atas Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota, serta forum koordinasi pimpinan di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan diketuai oleh gubernur untuk Daerah provinsi, oleh bupati/wali kota untuk Daerah kabupaten/kota, dan oleh camat untuk Kecamatan. Anggota Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota terdiri atas pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di Daerah. Anggota forum koordinasi pimpinan di Kecamatan terdiri atas pimpinan kepolisian dan pimpinan kewilayahan Tentara Nasional Indonesia di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan tersebut dapat mengundang pimpinan Instansi Vertikal sesuai dengan masalah yang dibahas. Ketentuan lebih lanjut mengenai Forkopimda dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan diatur dalam peraturan pemerintah.

## PEMBANGUNAN LOKAL BERBASIS KOMUNITAS

Perubahan pengaturan mengenai urusan pemerintahan daerah menurut ketentuan baru berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah tersebut di atas, pasti berakibat sangat fundamental terhadap kinerja pemerintahan di semua daerah provinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Pengaturan baru di atas tentang klasifikasi urusan pemerintahan akan mempengaruhi kinerja pemerintahan daerah. Di satu segi kedudukannya menjadi lebih terkendali dan dikendalikan oleh pemerintahan atasan, tetapi pihak lain akan terasa mengurangi derajat otonomi daerah yang selama ini sudah dijalankan sejak reformasi.

Karena itu, paradigma pembangunan daerah sebaiknya harus pula mengalami perubahan yang sangat fundamental yang harus dipahami dan diantisipasi bersama oleh semua pejabat di daerah-daerah. Seperti kita makumi, setelah reformasi, manajemen kekuasaan pemerintahan negara kita telah berubah menjadi semakin demokratis dan drastis dengan menjamin (i) otonomi setiap individu warga negara dalam kegiatan ekonomi dan politik; (ii) otonomi pemerintahan daerah secara bertingkat; dan (iii) otonomi desa dan kesatuan masyarakat hukum adat. Bahkan, di era liberalisasi dan globalisasi

dewasa ini, sebagai suatu konsep tentang kekuasaan, pemerintahan dan termasuk pemerintahan daerah itu sendiri juga harus dipahami secara baru sebagai salah satu saja dari cabang kekuasaan bersama masyarakat madani dan dunia usaha. Karena ketiga hal itu harus ditambah menjadi lima, yaitu dengan (iv) otonomi masyarakat madani dari intervensi negara, dan (v) otonomi dunia usaha dari intervensi negara. Keterlibatan negara dalam kedua hal terakhir ini hanya dalam rangka pemberdayaan (*empowerment*) melalui instrumen regulasi, pengendalian/pengawasan dan penegakan hukum.

(Tulisan ini belum selesai)