

# KONSEPSI IDEAL PEMBAGIAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH UNTUK MEMPERKUAT PEMERINTAH DAERAH

**Maleakhi Samuel Pasalli**

*Program Studi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan, Fakultas Hukum,  
Universitas Gadjah Mada*

[maleakhipasalli@gmail.com](mailto:maleakhipasalli@gmail.com)

## **Abstract**

*Tensions in central-regional government relations often stem from the ambiguity of uniform (symmetric) authority distribution within the unitary state framework. This study aims to analyze the urgency of amending the 1945 Constitution to reformulate the division of authority through an asymmetric decentralization design to strengthen regional autonomy. The method used is normative legal research with statute and conceptual approaches. This study examines the constitutional implications of implementing uniform regional autonomy and offers the asymmetric concept as a middle-ground solution. The results indicate that reformulating the division of authority is absolutely necessary to accommodate unique regional characteristics without compromising the principles of the Unitary State of the Republic of Indonesia. The constitutional implementation of asymmetric decentralization can create more adaptive, effective, and equitable local governance, while simultaneously mitigating potential national disintegration caused by imbalances in central-regional relations.*

**Keywords: Asymmetric Decentralization; Central-Regional Relations; Constitutional Amendment; Local Government; Regional Autonomy.**

## **Abstrak**

Ketegangan dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah sering kali bersumber dari ketidakjelasan pembagian kewenangan yang seragam (simetris) dalam kerangka negara kesatuan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi amandemen UUD 1945 dalam mereformulasi pembagian kewenangan melalui desain desentralisasi asimetris guna memperkuat otonomi daerah. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Penelitian ini menelaah implikasi konstitusional dari penerapan otonomi daerah yang seragam dan menawarkan konsep asimetris sebagai solusi jalan tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformulasi pembagian kewenangan mutlak diperlukan untuk mengakomodasi karakteristik unik daerah tanpa mencederai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Penerapan desentralisasi asimetris secara konstitusional dapat menciptakan pemerintahan daerah yang lebih adaptif, efektif, dan

berkeadilan, sekaligus meredam potensi disintegrasi bangsa akibat ketimpangan hubungan pusat-daerah.

**Kata Kunci:** *Amandemen UUD 1945, Desentralisasi Asimetris; Hubungan Pusat-Daerah; Otonomi Daerah; Pemerintah Daerah.*

## **PENDAHULUAN**

Perdebatan mengenai bentuk negara pertama kali terlihat dalam sidang BPUPK yang merupakan cikal bakal pendirian negara Indonesia. Soekarno menekankan pentingnya negara kesatuan sebagai bentuk pemerintahan yang paling sesuai untuk menyatukan wilayah nusantara yang beragam. Ia berargumen bahwa dengan banyaknya suku, agama, dan budaya, Indonesia membutuhkan pemerintahan yang terpusat agar integrasi nasional tetap terjaga dan tidak terpecah menjadi negara-negara kecil yang lemah.<sup>1</sup> Di sisi lain Hatta mengusulkan bentuk negara federal, dengan alasan bahwa Indonesia yang terbagi atas beberapa pulau dan golongan sehingga perlu mendapatkan otonomi dan hak menentukan nasibnya sendiri untuk mengelola urusan mereka sesuai dengan kondisi dan keunikan masing-masing.<sup>2</sup>

Konsep yang ditawarkan Hatta secara tidak langsung merupakan antitesa dari konsep yang ditawarkan Soekarno yang lebih bersifat lebih sentralistik. Setidaknya 13 orang dari keseluruhan anggota yang hadir pada sidang saat itu mendukung konsep negara federal yang ditawarkan oleh Hatta, tetapi pada akhirnya para pendiri bangsa (*founding fathers*) tidak mengkehendaki konsep negara federal

---

<sup>1</sup> Muhammad RM Fayasy Failaq, Mario Agritama S W Madjid, Inovasi dan Rekonstruksi Undang-Undang Sektorial Daerah untuk Desentralisasi Asimetris, *Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan*, Vol. 7 No. 2, 2023, 78-79.

<sup>2</sup> Ibid.

tersebut dan lebih setuju kepada konsep negara kesatuan.<sup>3</sup> Konsep negara federal tidak sepenuhnya ditolak, tetapi kemudian di reformulasikan untuk memberikan pemerintahan kepada daerah-daerah yang ada di Nusantara dan termaknai menjadi desentralisasi atau otonomi daerah.<sup>4</sup> Pilihan bentuk negara ini pada hakikatnya mencerminkan kebutuhan mendesak untuk menyeimbangkan dua kutub kepentingan: memanfaatkan budaya politik nasional yang terintegrasi di satu sisi, dan mengakui kompleksitas serta karakteristik unik daerah di sisi lain. Sebagaimana dianalisis dalam kajian hukum tata negara kontemporer, pengaturan negara kesatuan yang terdesentralisasi namun asimetris dipandang sebagai jalan tengah yang paling memadai untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan persatuan nasional (*unity*) dan tuntutan otonomi daerah yang beragam (*diversity*).<sup>5</sup> Hal ini menjadi keniscayaan mengingat kondisi sosiologis Indonesia yang terdiri dari ratusan kelompok etnis dan ribuan pulau, di mana pendekatan yang seragam sepenuhnya (*symmetric*) berpotensi mengabaikan realitas pluralisme hukum dan sosial yang telah mengakar bahkan sejak era kolonial.<sup>6</sup>

Berangkat dari hal tersebut pada akhirnya Indonesia menganut sistem desentralisasi dalam kerangka negara kesatuan (*unitary state*)

---

<sup>3</sup> Ni' Matul Huda, Despan Heryansyah, Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26 No. 2, 2019, 249.

<sup>4</sup> Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Konstitusi* Vol. 14, No. 4, 844.

<sup>5</sup> Saldi Isra, Bertus de Villiers, dan Zainal Arifin Mochtar, "Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 18, No. 2, 2019, 46.

<sup>6</sup> Gunawan A. Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 1, 2018, 414.

untuk menjalankan pemerintahannya. Desentralisasi merupakan suatu konsep penyerahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan.<sup>7</sup> Secara prinsip desentralisasi yang diterapkan di Indonesia sendiri adalah memberikan otonomi daerah kepada tiap tiap pemerintahan di seluruh daerah di Indonesia untuk mengatur sendiri rumah tangganya.<sup>8</sup>

Prinsip desentralisasi tertuang dalam keseluruhan Pasal 18 UUD 1945 yang paling tidak memuat tentang pendefinisian pemerintahan daerah, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan pengakuan negara terhadap satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau Istimewa yang kemudian dimaknai sebagai desentralisasi asimetris. Secara yuridis konstitusional, legitimasi praktik ini diperkuat melalui Pasal 18A dan 18B UUD 1945 yang berkedudukan sebagai hukum tertinggi negara (*the supreme law of the land*), yang mengakui kekhususan dan keragaman daerah sebagai sebuah keberlanjutan sejarah yang harus diakomodasi.<sup>9</sup> Dalam perkembangannya dasar hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah ini diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian sebagian ketentuannya diubah melalui UU No 9 Tahun 2015 serta yang terbaru UU No 6 Tahun 2023. Dalam perspektif teoretis, asimetri dalam desain konstitusional merujuk pada keadaan di mana daerah-daerah tertentu diperlakukan secara berbeda dalam hal sifat, ruang

---

<sup>7</sup> Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, 19

<sup>8</sup> Ibid. hlm. 20

<sup>9</sup> Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, 415.

lingkup, atau luasnya kekuasaan dan fungsi mereka dibandingkan dengan daerah lain dalam negara yang sama.<sup>10</sup> Konsep ini merupakan antitesis dari desentralisasi simetris yang menekankan pada keseragaman (*uniformity*), di mana desentralisasi asimetris justru membuka ruang gerak implementasi dan kreativitas pemerintahan daerah di luar ketentuan umum.<sup>11</sup>

Sebelum membahas norma turunan dari konstitusi, perlu dimaknai terlebih dahulu, disini penulis hendak berfokus terhadap Pasal 18 ayat 5 UUD 1945 yang mana berbunyi “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Frasa “otonomi seluas-luasnya” Ketika diterapkan saat ini tidak sesungguhnya mencerminkan pemerintah daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri karna hak dan wewenangnya tetap dibatasi oleh norma turunan dari konstitusi yakni UU Pemda yang mana intervensi pusat bisa terlihat dalam peraturan tersebut.

Terkait dengan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerah tidak bisa dilepaskan dari konsep otonomi yang ada dalam UU No 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 1 angka 2 UU 23/2014 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah 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, serta terkait dengan

---

<sup>10</sup> Isra, Villiers, Mochtar, *Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia*, 44.

<sup>11</sup> Ibid.

kewenangan otonominya Pasal 1 angka 6 UU 23/2014, menyebutkan bahwa otonomi daerah dibatasi sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah kemudian termaknai dalam Pasal 1 angka 8 UU 23/2014 yang menyebutkan Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa konsep desentralisasi atau otonomi daerah yang diberikan kepada pemerintah daerah berdasarkan UU Pemda tersebut menimbulkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan kewenangan urusan pemerintahan. Terkait dengan hal ini Pasal 9 UU 23/2014 membagi urusan pemerintahan terbagi menjadi tiga jenis, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah, di mana urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi landasan bagi pelaksanaan otonomi daerah.

Meskipun pada prinsipnya NKRI telah menganut asas otonomi daerah yang diberikan kepada daerah otonom dalam hal ini pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan rumah tangganya, akan tetapi secara hukum, kewenangan yang dimiliki daerah masih

belum sepenuhnya bersifat mandiri.<sup>12</sup> Hal tersebut dapat terlihat dalam Pasal 9 ayat 3 UU 23/2024 yang menyebutkan “Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Hal ini nampak jelas bahwa dalam urusan pemerintahan daerah, daerah tidak sepenuhnya diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur rumah tangganya melainkan berjalan bersama atau beriringan dengan pemerintah pusat yang dimaknai sebagai konkuren (*concurrere*).

Selanjutnya, Pasal 16 UU 23/2014 *juncto* Pasal 176 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, dan Pasal 17 UU 23/2014 yang masih memberikan kewenangan yang besar bagi pemerintah pusat untuk ikut campur mengurus urusan pemerintahan konkuren yang telah diserahkan kepada daerah. Salah satu keterlibatan pemerintah pusat terhadap urusan pemerintahan konkuren daerah dapat dilihat dalam Pasal 16 UU 23/2014 jo. Pasal 176 UU 6/2023 adalah dengan masih diberikannya kewenangan untuk menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Di samping itu pemerintah pusat juga diberi kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Bentuk pengawasan yang dimiliki oleh pemerintah pusat adalah adanya kewenangan untuk membatalkan kebijakan daerah

---

<sup>12</sup> Sarkawi, Kewenangan Daerah Otonom Dalam Menjalankan Fungsi Pemerintahan Di Indonesia, *Jurnal Hukum Jatiswara*, Vol. 30, No. 3 , 2017, 494.

apabila kebijakan tersebut tidak berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang telah ditentukan sebelumnya oleh pemerintah pusat.

Gejala rumusan normatif seperti ini yang seringkali menimbulkan ketegangan antara pusat dan daerah yang masih sering terjadi karena rumusan normatif yang jika dibaca secara diametral tidak sesuai dengan spirit otonomi daerah itu sendiri. Di sinilah relevansi penguatan konsep asimetri, yang menurut Tarlton, berfungsi sebagai mekanisme pragmatis untuk mengakomodasi fitur-fitur unik daerah guna meredam konflik atau potensi disintegrasi.<sup>13</sup> Pengakuan terhadap asimetri tidak hanya soal pembagian urusan pemerintahan, melainkan menyangkut hal fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah yang mencakup desain kewenangan, kelembagaan, finansial, dan kontrol yang berbeda sesuai dengan kebutuhan daerah, seperti yang diterapkan di Aceh atau Papua karena alasan konflik, sejarah, maupun budaya.<sup>14</sup> Oleh karena itu, reformulasi pembagian kewenangan dalam amandemen UUD 1945 seharusnya tidak lagi terjebak pada keseragaman yang kaku, melainkan harus lebih adaptif terhadap variabel-variabel sosiologis dan politis tersebut.

Berdasarkan sedikit pemaparan diatas, Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat". Ketentuan "*kecuali* urusan pemerintahan sebenarnya yang oleh

---

<sup>13</sup> Isra, Villiers, Mochtar, *Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia*. 47.

<sup>14</sup> Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, 413.



undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat” secara tidak langsung telah membuka ruang terhadap pemerintah pusat untuk dapat ikut campur dalam urusan pemerintahan daerah. Jadi sebenarnya ketentuan dalam pasal tersebut menimbulkan interpretasi yang kontradiktif karena diawal menyebutkan “*otonomi seluas-luasnya*” tetapi secara tidak langsung ada pembatasan oleh undang-undang yang membuka ruang bagi pemerintah pusat untuk mengintervensi pemerintah daerah.

Hal tersebut mencerminkan inkonsistensi antara Pasal 18 ayat 5 UUD 1945 dengan UU Pemda yang tidak mencerminkan pemberian otonomi yang seluas-luasnya terhadap pemerintahan daerah yang dapat menimbulkan perbedaan interpretasi terkait pembagian kewenangan, yang pada akhirnya berpotensi memicu konflik dan ketidakharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah. Pasal 18 ayat 5 UUD 1945 seperti memberikan lampu hijau kepada norma turunannya untuk kemudian mengatur lebih lanjut dengan sifat yang lebih politis karna pembentukan uu itu lebih fleksibel dan cenderung politis jadi bisa diintervensi secara tidak langsung.

Berdasarkan pemaparan tersebut telah menggambarkan bahwa masih terdapat celah dalam pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang ada dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah. Sehingga perlu adanya gagasan menemukan konsep ideal terkait hubungan pusat dan daerah untuk memperbaiki sistem tatanan pusat dan daerah yang telah ada. Penulis akan mencoba memberikan gagasan yang ideal terkait dengan pelaksanaan desentralisasi, mulai dari gagasan tentang sistem federalisme yang mungkin diperlukan sebagai bahan pertimbangan, kemudian gagasan ideal desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah, gagasan ideal desentralisasi residual dalam membingkai hubungan urusan

pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang mana dari hal tersebut penulis akan mencoba mereformulasikan ketentuan hubungan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

## **METODE**

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Menurut Maria S. W. Sumardjono, penelitian hukum yang dilakukan dengan memilih bahan pustaka atau data sekunder disebut penelitian hukum normatif.<sup>15</sup> Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah regulasi terkait hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka otonomi daerah, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami konsep desentralisasi asimetris dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Penelitian ini membutuhkan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan Hukum Primer, yakni bahan-bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat seperti peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Bahan Hukum Sekunder, merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal hukum.<sup>17</sup> Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan yang memberikan petunjuk

---

<sup>15</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum: Bahan Kuliah*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2021, 23.

<sup>16</sup> Ibid., 22.

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Jakarta: Prenada Media, 2005, 141.

maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus dan ensiklopedia.<sup>18</sup>

Adapun teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan dan studi dokumenter dengan menelusuri dan mengumpulkan berbagai bahan dan dokumen tertulis baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier yang berkaitan dengan topik penelitian.<sup>19</sup>

Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah untuk dibaca dan diinterpretasikan.<sup>20</sup> Maria S.W. Sumardjono menjelaskan bahwa untuk melakukan analisis terhadap dokumen, digunakan teknik "*content analysis*" atau kajian isi yang dirumuskan sebagai teknik yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui dokumen yang dilakukan berdasarkan metode ilmiah (logis-sistematis).<sup>21</sup> Penulis akan menarik kesimpulan secara deduktif untuk menjawab bagaimana reformulasi pembagian kewenangan dalam amandemen UUD 1945 dapat memperkuat kedudukan pemerintah daerah melalui skema desentralisasi asimetris.

## **ANALISIS AND DISKUSI**

### **Gagasan Ideal Dalam Sistem Federalisme**

Dalam konsep ini penulis lebih mencoba mendekatkan pandangan sesuai dengan pandangan Hatta yang menggagas konsep bentuk negara secara federal. Dengan pandangan Hatta yang melihat

---

<sup>18</sup> Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum: Bahan Kuliah*, Edisi Revisi, 22-23.

<sup>19</sup> Ibid., 30.

<sup>20</sup> Ibid., 36.

<sup>21</sup> Ibid., 37.

keberagaman yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, bentuk negara federal dianggap sebagai sistem yang paling sesuai olehnya. Dengan prinsip utamanya, yaitu desentralisasi, sistem federal lebih mampu merefleksikan karakteristik tiap-tiap daerah yang sesungguhnya memiliki kekhasannya masing-masing. Melalui desentralisasi, negara federal memberikan pengakuan dan lebih efektif dalam mengakomodasi keragaman bangsa Indonesia, karena sistem ini lebih selaras dengan nilai-nilai persatuan, kerakyatan, dan keadilan. Oleh karena itu, bentuk negara federal lebih mendukung terciptanya keadilan dan kesejahteraan sosial bagi masyarakat Indonesia yang bersifat plural. Keragaman geografis, sosial, budaya, kepercayaan, dan ekonomi menciptakan kebutuhan hidup yang berbeda di setiap daerah. Perbedaan kebutuhan ini hanya dapat terpenuhi secara optimal jika pemerintah daerah mampu mengakomodasinya secara nyata. Oleh karena itu, dalam menghadapi beragam kebutuhan tersebut, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam memenuhinya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan khas masing-masing wilayah.

Berdasarkan Gambaran tersebut, penulis mencoba menyelaraskan pandangan ini dengan perspektif Barton yang mengutarakan bahwa Indonesia, sebagai negara kesatuan, memiliki banyak keunikan. Salah satu keunikannya adalah sistem pemerintahan yang berjenjang, mulai dari pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi, hingga pemerintah pusat. Yang menarik, meskipun Indonesia merupakan negara kesatuan dan tidak mengadopsi sistem federal, sistem pemerintahannya menghadapi berbagai persoalan yang mirip dengan negara federal, seperti konflik

kewenangan antar tingkat pemerintahan.<sup>22</sup> Tetapi dalam hal ini menurutnya, kondisi tersebut justru membuat Indonesia tampak seperti negara federal yang lemah (*disfunctional quasi-federal*). Hal ini karena dalam sistem federal, seharusnya terdapat administrasi yang baik, lembaga yudikatif yang kuat, dan mekanisme pengawasan yang menyeluruh. Berangkat dari hal tersebut barton kemudian menyimpulkan keunikan tersebut sebagai sistem semi-federal yang diterapkan di Indonesia.<sup>23</sup>

Bersender pada konsep tersebut, penulis sebenarnya hendak mereformulasikan Indonesia, sebagai negara dengan karakteristik “semi federal” yang berfungsi dengan baik (*functional quasi-federal*), dan secara perlahan berkembang menjadi negara federal yang sepenuhnya utuh dengan urgensi setiap daerah idealnya diberikan kewenangan penuh untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat dan konsep federalism sangat ideal untuk mengakomodasi hal tersebut karena berangkat dari konsep desentralisasi yang cenderung kurang optimal dalam penerapannya di daerah.

Tetapi jika ingin sedikit realistis, mewujudkan hal tersebut tentu bukan hal yang mudah dan akan menyentuh serta berdampak kepada pasal pasal lain dalam konstitusi, mengingat Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik, dan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 secara tegas menyatakan “bahwa bentuk negara tersebut adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah”. Tetapi jika memang dibutuhkan, penulis coba bersender pada pemaparan Andy Omara

---

<sup>22</sup> Huda, Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.", 250.

<sup>23</sup> Ibid.

yang mengemukakan bahwa konstitusi memang terdapat pembatasan-pembatasan (*limitation*) terkait dengan hal hal yang dapat diubah dan tidak dan sedikit menyinggung soal bentuk negara dalam pasal 37 UUD 1945 itu, tetapi menurutnya sejatinya konstitusi itu bisa diubah dengan cara mengubah atau menghapus (mengamendemen) ketentuan limitatif yang ada dalam Pasal 37 ayat 5.<sup>24</sup> Hal tersebut bisa dilakukan dengan dua cara yaitu melakukan amandemen konstitusi secara *formal amandement* yaitu mengubah konstitusi sebagaimana tata cara pengubahan yang telah dijelaskan dalam konstitusi itu sendiri. Kedua, melalui cara *unformal amandement* yaitu mengubah konstitusi dengan tidak menggunakan tata cara pengubahan yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Metode perubahan konstitusi seperti ini akan menghasilkan amandemen konstitusi secara keseluruhan.<sup>25</sup>

Selain itu, ada juga tantangan yang muncul terkait dengan penyesuaian karakteristik federal kedalam masyarakat. Kurangnya pemahaman mendasar terkait dengan negara yang federal ini dapat menjadi gerbang untuk menimbulkan separatisme selain itu ada semacam stigma dalam masyarakat bahwa sistem federal merupakan konsep yang tidak sesuai dengan prinsip dan karakter bangsa Indonesia sehingga harus dihindarkan.<sup>26</sup> Menurut penulis pandangan tersebut sejatinya merupakan pandangan yang keliru mengingat sejatinya gagasan federalism ini merupakan solusi atas berbagai

---

<sup>24</sup> Andy Omara, Negara Hukum Dan Demokrasi, Materi Perkuliahan (*Rule of Law*), Yogyakarta: Program Studi Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada, 2024.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Udiyo Basuki, "Dinamika Konstitusi Indonesia (Refleksi Yuridis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945)", *Jurnal Sosio-Religia* No. 1, No. 4, 2020, 26-27.

gerakan separatisme, seperti pemberian otonomi khusus bagi Papua sebagai resolusi atas gejolak konflik yang terjadi di Papua, sebenarnya sudah mencerminkan ada konsep semi-federal disana. Dengan sistem federalisme jika direalisasikan eskalasi kewenangan daerah akan lebih konkrit dan daerah akan semakin berwenang untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerahnya sehingga akan lebih mendekatkan pada kesejahteraan.

### **Gagasan Ideal Otonomi Daerah**

Desentralisasi yang dianggap sebagai embrio dari otonomi, sering dipahami sebagai antitesa dari sentralisasi. Oleh karena itu, kedua istilah tersebut kerap dibandingkan dan ditempatkan pada posisi yang berlawanan, bahkan dianggap bertentangan. Perspektif ini mencerminkan pandangan bahwa desentralisasi dan sentralisasi tidak dapat berjalan beriringan, meskipun dalam praktiknya terutama dalam kerangka negara kesatuan, keduanya dapat saling melengkapi tergantung pada konteks dan kebutuhan tata kelola pemerintahan.<sup>27</sup> Esensi dari desentralisasi adalah memberikan solusi atas permasalahan yang muncul akibat heterogenitas dan kekhususan daerah, yang meliputi budaya, agama, adat istiadat, serta luas wilayah. Jika seluruh persoalan ini ditangani oleh pemerintah pusat, hal tersebut tidak ideal untuk dilakukan karena keterbatasan kemampuan pemerintah pusat.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> S.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1955, 221..

<sup>28</sup> Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". 851.

Friedmann kemudian mendefinisikan desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan antitesa dari sentralisasi.<sup>29</sup> Menurutnya desentralisasi akan melahirkan pemerintahan lokal (*local government*) sehingga akan memunculkan ruang gerak yang luas bagi daerah untuk memaknai kewenangan yang diberikan. Parson yang coba menjelaskan dari perspektif politik mengatakan bahwa Desentralisasi merupakan proses pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada kelompok lain yang memiliki kewenangan tertentu dalam wilayah tertentu di dalam suatu negara.<sup>30</sup>

Jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan Indonesia yang mengadopsi bentuk negara kesatuan dengan prinsip desentralisasi sebenarnya bertolak belakang dengan definisi desentralisasi yang tawarkan oleh Friedmann. Dengan bentuk negara kesatuan pelimpahan kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah sebenarnya akan bersifat lebih sentralistik dengan tetap pemerintah pusat memberikan pengaruh kepada pemerintah daerah. Dalam hal ini pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah sebenarnya dibatasi sendiri oleh pemerintah pusat dengan tidak memberikan ruang gerak yang lebih luas kepada daerah. Dalam hal ini hanya kewenangan-kewenangan tertentu saja yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah.<sup>31</sup>

Indikasi dari desentralisasi yang tidak sepenuhnya murni dapat tercermin dalam Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa “Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota,

---

<sup>29</sup> Ni’ Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, 300-307.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ni’matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, 241.



yang tiap-tiap daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.” frasa “dibagi atas” menunjukkan bahwa Indonesia pada dasarnya adalah negara kesatuan dengan sistem pemerintahan yang terpusat atau sentralistik.<sup>32</sup> Dalam sistem ini, kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintahan daerah di bawahnya. Hal ini berbeda dengan frasa “terdiri atas,” yang lebih mencerminkan kedaulatan yang dimiliki oleh negara-negara bagian sebagaimana dalam sistem federal.<sup>33</sup> Dalam hal ini desentralisasi sebenarnya merupakan bentuk lain yang lebih *soft* dari bentuk negara federal karena sejatinya sejak negara ini didirikan para *founding fathers* menghindari konsep negara federal tersebut dan lebih condong memilih bentuk negara kesatuan.<sup>34</sup>

Jika dapat dimaknai, cerminan dari sistem desentralisasi yang diterapkan di Indonesia dapat terlihat dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa “pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Frasa “seluas-luasnya” serta frasa “kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Dalam pasal ini memunculkan pertanyaan mengenai sejauh mana otonomi yang diberikan kepada daerah dan apa saja batasan-batasannya.

Terkait dengan pembatasannya UU Pemda sudah membatasi dengan menambahkan urusan pemerintahan konkuren yang mana pemerintah pusat lebih dominan dalam hal ini dan pemerintah daerah

---

<sup>32</sup> Mahmuzar, Model Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Era Reformasi, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50, No. 2, 2020, 314-315.

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, 267.

<sup>34</sup> Ibid.

cenderung ter subordinat.<sup>35</sup> Hal ini dikarenakan Pasal 16 UU 23/2014 jo. Pasal 176 UU 6/2023 menetapkan pemerintah pusat sebagai pembentuk norma standar yang kemudian akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini cenderung mengandung ambiguitas karena sebenarnya penetapan norma standart itu cenderung diseragamkan disemua daerah tanpa mempertimbangkan kekhasan daerah masing-masing. Pemerintah daerah dalam hal ini sangat ideal untuk membentuk norma standar tersebut dan pemerintah hanya sebagai pengawas saja karena pemerintah daerah lebih mengetahui karakteristik daerahnya sendiri tanpa harus adanya campur tangan pusat.<sup>36</sup> Masih terkait hal ini UU Pemda sebenarnya menjadi ruang politik hukum negara untuk membentuk kebijakan yang sesuai dengan kriteria mereka dan dengan sendirinya membuka ruang untuk pemerintah pusat dapat mencampuri urusan pemerintah daerah.

Realitas yang tercermin bahwa UU Pemda sebenarnya merupakan ruang politik hukum dari pemerintah pusat untuk dapat mencampuri urusan pemerintahan daerah karna dalam konstitusi khususnya Pasal 18 ayat 5 UUD 1945 tidak di konkritkan mengenai urusan pemerintahan daerah dan frasa frasa yang dipakai menimbulkan interpretasi yang luas dan cenderung memberikan lampu hijau bagi pemerintah pusat untuk dapat mencampuri urusan pemerintah daerah, maka penulis mencoba menggagas atau mengonsepskan secara ideal terkait dengan konsep otonomi yang

---

<sup>35</sup> Mesy Azmiza Azhar, "Dinamika Urusan Konkuren Antar Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Desentralisasi," *Lex Renaissance*, Vol. 7, No. 3, 2022, 652.

<sup>36</sup> Ibid.

mungkin bisa dijadikan acuan dalam mereformulasi ketentuan ketentuan mengenai pemerintah daerah dalam UUD 1945.<sup>37</sup>

Berangkat dari fakta bahwa merealisasikan sistem federalisme bukanlah hal yang mudah. Makan dalam hal ini penulis mencoba mengonsepan desentralisasi dalam bentuk lain sebagai gagasan yang lebih realistis. Sebelum melangkah lebih jauh ke sistem federal yang murni ada baiknya sistem desentralisasi yang sudah berjalan ini lebih disempurnakan lagi dan menjadi pertimbangan penting dalam mengubah ketentuan ketentuan pemerintahan daerah. Dalam hal ini penulis mencoba menjabarkan pandangan Tarlton yang menerangkan bahwa konsep desentralisasi asimetris sebenarnya merupakan model pemerintahan dalam negara federal. Akan tetapi dalam perkembangannya konsep desentralisasi asimetris juga mulai diadopsi di negara-negara kesatuan. Berdasarkan pandangan Tarlton tersebut konsep desentralisasi residual ini berangkat dari tumpuan pola asimetris tersebut.

Konsep desentralisasi asimetris merupakan sistem yang berkembang di negara-negara federal tetapi dengan mengadopsi konsep tersebut dalam negara kesatuan seperti Indonesia adalah hal yang wajar, mengingat keberagaman yang ada membuat sulitnya pengelolaan secara sepenuhnya terpusat (*simetris*).<sup>38</sup> Perbedaan utama antara desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah itu sendiri. Secara

---

<sup>37</sup> Achmad Aziz, "Reduksi Otonomi Seluas-Luasnya Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah," *Risalah Hukum*, Vol. 2 No. 2, 2020, 122-124.

<sup>38</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung: Nusa Media, 2014, 60.

mendasar, perbedaan ini terletak pada jumlah serta bobot kewenangan yang dimiliki. Pada desentralisasi simetris, bobot dan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah bersifat setara baik dalam hubungannya dengan pemerintah pusat maupun dengan pemerintah daerah lainnya.<sup>39</sup>

Terkait dengan pemaparan desentralisasi asimetris pada pola desentralisasi asimetris, jumlah dan bobot kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidaklah seimbang. Dalam pola ini, terdapat pendelegasian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dibandingkan pemerintah pusat. Hal ini memungkinkan pemerintah daerah untuk memiliki kendali lebih luas dalam mengatur dan mengelola urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik lokal masing-masing. Pendekatan ini dirancang untuk memberikan fleksibilitas lebih kepada daerah, terutama yang memiliki keunikan atau tantangan khusus yang tidak dapat diakomodasi secara optimal melalui pengaturan yang seragam.<sup>40</sup>

Pencerminan dari desentralisasi asimetris ini yang kemudian menjadi dasar bagi penulis untuk coba mengonsepskan pemberlakuan desentralisasi dengan sifatnya yang residual bagi seluruh daerah di Indonesia dalam menjalankan otonomi daerahnya. Secara umum pengertian residual dalam sistem desentralisasi merujuk pada pada sisa kewenangan atau urusan pemerintahan yang tidak secara eksplisit diatur dalam undang-undang atau konstitusi untuk kemudian kewenangan yang tidak diatur itu menjadi kewenangan pemerintah pusat ataupun daerah. Dengan kata lain, residual adalah

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid. hlm. 59-61

urusan atau kewenangan yang tidak tercantum secara spesifik dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>41</sup> Dalam hal untuk menguatkan pemerintah daerah dalam hal ini konsepsi mengenai desentralisasi residual ini untuk memperkuat daerah dengan memberikan pembatasan kewenangan pemerintah pusat secara limitatif artinya, kewenangan pusat hanya mencakup urusan yang diatur secara eksplisit dalam konstitusi atau undang-undang. Urusan lain, termasuk yang tidak diatur (residual), otomatis menjadi kewenangan daerah.

Terkait hal tersebut ada beberapa kriteria yang coba penulis jabarkan dalam konteks desentralisasi residual ini yaitu *pertama*, memberikan kewenangan yang seluasnya-luasnya kepada daerah untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya tanpa ada pembatasan kewenangan karna dalam implementasinya pemerintah pusat tetap superior dalam penentu kebijakan daerah dan pemerintah menjadi ter subordinat, seperti yang terjadi di Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 16 UU Pemda jo. Pasal 176 UU Cipta Kerja. *Kedua*, jika memang diperlukan Batasan, konstitusi harus memberikan batasan yang jelas antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah (*limitatif*) dalam urusan konkuren agar tidak menimbulkan celah bagi pemerintah pusat untuk dapat mengintervensi kewenangan yang seharusnya menjadi milik daerah. Dengan memberi batasan yang jelas terkait dalam urusan konkuren dapat memberikan kewenangan yang lebih kepada pemerintah daerah untuk dapat mengelola daerahnya sendiri berdasarkan karakteristiknya masing-masing

---

<sup>41</sup> Dian Agung Wicaksono dan Faiz Rahman, "Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 11, No. 2, 2020, 233.

terutama dengan penentuan norma norma standar yang lebih ditentukan oleh pemerintah pusat, hal ini tidak mencerminkan otonomi seluas-luasnya karena berkaitan dengan norma standar tersebut pemerintah daerah lah yang lebih mengetahui hal tersebut yang mana hal tersebut sebagai bentuk penyesuaian terhadap karakteristik daerahnya masing-masing.

*Ketiga*, berkaitan dengan kriteria kedua fungsi kewenangan pemerintah pusat dalam konsep desentralisasi residual perlu adanya pembatasan (limitatif) dalam urusan urusan pemerintahan khususnya urusan pemerintahan konkuren, dalam hal ini pemerintah pusat harus dibatasi hanya sebagai pengawas kebijakan yang sepenuhnya akan diterapkan oleh pemerintah daerah, dimana kontrol dan pengawasan ini hanya dilakukan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dilakukan oleh daerah otonom tidak melampaui kewenangan yang telah diberikan atau tidak masuk ke dalam ranah kewenangan pemerintah pusat, peran pemerintah pusat dalam hal ini sebagai penegasan terhadap konsep negara kesatuan agar tidak mengarah kepada konsep federalisme. Dalam kriteria yang ketiga ini fungsi kontrol dan pengawasan oleh peran pemerintah pusat juga dibatasi dalam bentuk kewenangan untuk mengevaluasi kemajuan atau prospek yang terjadi daerah saja, sehingga dengan adanya pengawasan tersebut, pemerintah pusat dapat mengidentifikasi daerah-daerah yang sudah mampu melaksanakan otonomi dengan baik dan daerah yang masih memerlukan pendampingan, sehingga dengan adanya pengawasan terbatas ini intervensi pemerintah pusat dalam penentuan kebijakan di daerah menjadi terminimalisir secara otomatis dan hanya menjalankan fungsi kontrol dan pengawasan saja tanpa menyentuh atau mencampuri urusan urusan pemerintahan daerah yang mutlak menjadi milik daerah.

### **Konsepsi Ideal Desentralisasi Residual Dalam Membingkai Hubungan Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Meskipun konsep ini terkesan tidak memiliki power yang kuat karna menggunakan konsep residual yang secara dapat dimaknai sebagai sisa-sisa kewenangan yang tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi maupun undang-undang, akan tetapi konsep ini lebih menguatkan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi daerahnya karena memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah. Hal ini memungkinkan gagasan tersebut untuk lebih mengakomodasi keberagaman yang ada di berbagai daerah. Dalam kerangka desentralisasi residual, hubungan urusan kewenangan pemerintah pusat dan daerah dapat dipisahkan dengan jelas, di mana kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat akan dirinci, sementara sisa kewenangan tersebut (residual) akan menjadi kewenangan daerah. Implikasi dari konsep tersebut juga bisa berdampak dalam pembagian urusan pemerintahan yang terdapat dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga dapat disederhanakan menjadi dua kategori utama, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Secara lebih konkret, pembagian ini tidak hanya mempermudah pengelolaan pemerintahan, tetapi juga memberikan ruang lebih besar bagi daerah untuk menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan lokal. Dengan demikian, daerah yang memiliki karakteristik dan kebutuhan berbeda dapat lebih leluasa dalam mengatur urusan pemerintahan tanpa terlalu bergantung pada kebijakan pusat. Sistem desentralisasi ini, dengan membiarkan daerah mengambil alih kewenangan sisa atau residual, akan

menciptakan pemerintahan yang lebih responsif terhadap dinamika lokal dan mendorong efisiensi dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, tetapi perlu juga diperhatikan dalam perincian kewenangan pemerintah pusat jangan sampai menimbulkan cerminan intervensi yang mengganggu eksistensi daerah agar daerah secara murni bisa menjalankan asas otonomi seluas-luasnya seperti yang telah di amanatkan oleh konstitusi.

### **Reformulasi Ketentuan Hubungan Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Demi mengimplementasikan konsep konsep yang telah jabarkan diatas khususnya terkait dengan desentralisasi karna konsep federalisme seperti masih jauh dari yang diharapkan sehingga dalam ini penulis mencoba untuk mereformulasi ketentuan ketentuan terkait dengan pemerintah daerah. Berdasarkan *Stufenbau Theory* atau hierarki norma hukum yang dipelopori oleh Kelsen, konstitusi dalam hal ini menjadi norma hukum tertinggi dalam sistem hukum positif, sebaiknya dilakukan reformulasi terlebih dahulu terhadap ketentuan konstitusi, khususnya terkait konsep desentralisasi sebagaimana termaknai dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Hal ini bertujuan untuk memastikan norma turunannya, seperti undang-undang, dapat melaksanakan amanat konstitusi secara konsisten dan sesuai dengan prinsip yang diatur dalam norma tertinggi tersebut.

Kontradiksi dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 terletak pada frasa "'Otonomi seluas-luasnya", Secara prinsip, ini merujuk pada gagasan bahwa daerah memiliki kemandirian yang besar dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, sesuai dengan



karakteristik daerah masing-masing. Kemudian ada pengecualian yang termaknai sebagai pembatasan yang mana berbunyi "Kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat." pembatasan melalui undang-undang ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah tidak sepenuhnya bebas, tetapi dibatasi oleh norma yang ditetapkan oleh undang-undang atau norma turunannya. Artinya, "seluas-luasnya" bukan dalam arti absolut, melainkan dalam batas kewenangan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat. Implikasi dari ketidakjelasan bunyi pasal tersebut yang tidak memberikan batas secara konkrit secara tidak langsung memberikan lampu hijau kepada pemerintah pusat untuk mengintervensi daerah. Pemerintah pusat sering kali menggunakan undang-undang, seperti UU Pemda, untuk memastikan bahwa kebijakan daerah tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Namun, pendekatan ini kerap menjadi alat sentralisasi terselubung, di mana pemerintah pusat memaksakan kebijakan yang seragam tanpa mempertimbangkan keunikan dan kebutuhan daerah.

Berdasarkan hal tersebut, berikut reformulasi pasal yang ideal menurut penulis

PASAL 18 AYAT (5) UUD 1945	REFORMULASI PASAL 18 AYAT (5) UUD 1945
Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.	"Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerahnya. Kemudian dalam hal ini

	menyisipkan satu ayat lagi yakni Pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota diatur lebih lanjut secara jelas dan tegas dalam undang-undang.
--	---

Berdasarkan reformulasi diatas dapat dijelaskan bahwa, frasa "menjalankan otonomi seluas-luasnya" menjadi murni seluas-luasnya tanpa ada pembatasan oleh undang-undang serta ditekankan tanpa ada kata pembatasan yang bisa menimbulkan ambiguitas, sehingga memberi ruang penuh bagi daerah untuk mengelola urusan rumah tangganya tanpa intervensi dari pusat. Reformulasi ini menegaskan bahwa daerah memiliki kebebasan yang sangat luas dalam mengatur urusannya, dengan mempertimbangkan karakteristik lokal tanpa harus mengikuti kebijakan nasional yang seragam, kecuali untuk urusan yang jelas menjadi kewenangan pusat. Adapun implikasi dari reformulasi pasal tersebut yakni, otonomi daerah yang dijalankan lebih maksimal dalam hal ini pemerintah daerah memiliki kebebasan penuh dalam mengelola urusan daerahnya tanpa pembatasan yang membebani, sehingga lebih adaptif terhadap kebutuhan lokal. Terdapat juga pemisahan kewenangan yang jelas, dengan pembatasan kewenangan pusat yang sangat spesifik dan hanya untuk urusan yang krusial, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi lebih jelas dan terdefinisi, dan yang terpenting mencegah bentuk sentralisasi yang sangat bertentangan dengan desentralisasi yakni memastikan bahwa pusat tidak dapat menggunakan aturan

turunannya untuk mengambil alih kewenangan yang seharusnya menjadi hak daerah.

Terkait dengan penambahan satu ayat lagi yang menyatakan “Pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota diatur lebih lanjut secara jelas dan tegas dalam undang-undang.” ini dapat berdampak pada norma turunannya yang menutup ruang gerak intervensi politik pusat terhadap daerah dan mengubah juga substansi dalam urusan pemerintahan sebagaimana tercantum dalam UU Pemda. Paling tidak implikasi dari ayat tersebut akan menimbulkan pemisahan urusan yang jelas berdasarkan konsep yang ditawarkan oleh penulis yakni desentralisasi residu yang terbagi menjadi tiga kriteria urusan yakni urusan pemerintahan Pusat (absolut), urusan pemerintahan Provinsi dan urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang setidaknya meliputi

- 1) Urusan absolut pemerintah Pusat mencakup: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama, yang menjadi landasan dan tumpuan nasional.
- 2) Urusan pemerintahan Provinsi terdiri dari sisa kewenangan (residual) yang tidak termasuk dalam urusan absolut pemerintah pusat, seperti pendidikan, pertanahan, kesehatan, pangan, dan lainnya, yang ditetapkan sebagai kewenangan eksklusif provinsi.
- 3) Urusan pemerintahan Kabupaten/Kota meliputi kewenangan residual dari kewenangan yang tidak diatur oleh pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi, yang lebih terperinci berdasarkan kebutuhan lokal, seperti pekerjaan umum, perlindungan anak, pemberdayaan masyarakat desa, dan lain sebagainya.

Berkaitan dengan Pasal 16 UU Pemda jo. Pasal 176 UU Cipta Kerja yang sebelumnya sudah disinggung dalam hal ini pemerintah daerah berhak menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria kewenangan dalam bentuk peraturan perundang-undangan (perda) karna sesuai dengan amanat konstitusi yang sudah direformulasi. Begitu juga dalam Pasal 17 dalam menjalankan kebijakannya daerah sepenuhnya tunduk pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah dibuatnya sendiri. Hal ini sangat bermanfaat bagi penyesuaian dengan ciri khas dan kekhasan maupun kebutuhan daerahnya yang pendekatannya dilakukan oleh pemerintah daerahnya sendiri bukan pemerintah pusat.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan analisis yang telah dipaparkan, sistem desentralisasi di Indonesia masih menghadapi tantangan dalam penerapannya, terutama terkait hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki otonomi seluas-luasnya, belum sepenuhnya terimplementasi secara konsisten. Norma turunan seperti UU Pemerintahan Daerah sering kali mencerminkan sentralisasi terselubung, dengan pemerintah pusat masih memegang kendali atas banyak aspek yang seharusnya menjadi kewenangan daerah.

Dalam rangka memperkuat posisi pemerintah daerah dan memastikan pelaksanaan otonomi daerah yang lebih murni, penulis mencoba memberikan gagasan desentralisasi residual menjadi solusi yang lebih realistis karna konsep federalisme dianggap masih jauh dari cita cita yang diharapkan. Sehingga melalui konsep ini, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah

didefinisikan secara tegas, di mana pemerintah pusat hanya mengelola urusan absolut yang terkait dengan kepentingan nasional (*limitatif*), sedangkan kewenangan sisanya atau selebihnya diberikan sepenuhnya kepada pemerintah daerah (*residual*).

Reformulasi Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menjadi langkah awal untuk memperbaiki kerangka hukum otonomi daerah. Reformulasi ini bertujuan untuk memberikan kejelasan dan batasan kewenangan, sekaligus meminimalkan intervensi pusat dalam urusan daerah. Dengan demikian, daerah dapat lebih responsif terhadap kebutuhan lokal, menjalankan pemerintahan yang lebih mandiri, dan berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat secara lebih optimal. Pemisahan urusan pemerintahan secara tegas menjadi tiga kategori urusan absolut pemerintah pusat, kewenangan eksklusif pemerintah provinsi, dan kewenangan residual pemerintah kabupaten/kota — memastikan pembagian kewenangan yang lebih terstruktur. Langkah ini mendukung efektivitas tata kelola pemerintahan dan menciptakan hubungan pusat-daerah yang lebih harmonis serta adaptif terhadap keberagaman Indonesia. Reformulasi ini menjadi landasan bagi otonomi daerah yang lebih kuat, sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implementasi konsep desentralisasi residual tidak hanya memperkuat otonomi daerah, tetapi juga memperkuat prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengedepankan efisiensi dan pengakuan terhadap keberagaman daerah. Hal ini menjadi fondasi penting dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih harmonis dan berorientasi pada kebutuhan rakyat. Konsep desentralisasi residual dapat memperkuat otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang lebih jelas dan luas kepada pemerintah daerah dengan pemisahan urusan pemerintahan yang

lebih jelas, hal ini dapat memungkinkan daerah untuk mengatur dan mengelola urusannya sesuai dengan kebutuhan lokal tanpa intervensi pusat. Pembagian kewenangan yang tegas antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota akan menciptakan tata kelola yang lebih efisien dan responsif terhadap keberagaman daerah, mengedepankan keadilan dan pemerataan. Dalam kerangka hukum, pendekatan ini mengurangi ketidakpastian dalam pembagian kewenangan, memastikan hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah, serta mendukung prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mendorong pemerintahan yang lebih adaptif dan sesuai dengan karakteristik lokal, sesuai dengan amanat konstitusi.

## REFRENSI

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Azhar, Mesy Azmiza. "Dinamika Urusan Konkuren Antar Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Desentralisasi." *Lex Renaissance*, Vol. 7, No. 3, 2022. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss3.art14>

Aziz, Achmad. "Reduksi Otonomi Seluas-Luasnya Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah." *Risalah Hukum*, Vol. 2 No. 2, 2020. <https://e-journal.fh.unmul.ac.id/index.php/risalah/article/view/265>

Basuki, Udiyo. "Dinamika Konstitusi Indonesia (Refleksi Yuridis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945)." *Jurnal Sosio-Religia* 1, No. 4 (2020). <https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v20i2.8321>

- Failaq, M. R. F., & Madjid, M. A. S., Inovasi dan Rekonstruksi Undang-Undang Sektoral Daerah untuk Desentralisasi Asimetris, *Matra Pembaruan: Jurnal Inovasi Kebijakan* Vol. 7 No. 2, (2023). <https://doi.org/10.21787/mp.7.2.2023>.
- Huda, Ni'matul, dan Despan Heryansyah. "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 26, No. 2 (2019). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art2>
- Huda, Ni'matul. Desentralisasi Asimetris dalam NKRI. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Huda, Ni'matul. Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2014
- Huda, Ni'matul. Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Isra, Saldi, Bertus de Villiers, dan Zainal Arifin Mochtar. "Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 18, No. 2 (2019). <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2019/DeVilliers%20et%20al.pdf>
- Mahmuzar. "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Era Reformasi." *Jurnal Hukum & Pembangunan* Vol. 50, No. 2, 2020. <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol50/iss2/2>
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Jakarta: Prenada Media, 2005.

Omara, Andy, Negara Hukum Dan Demokrasi, Materi Perkuliahan (Rule of Law), Yogyakarta: Program Studi Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada, 2024.

Ridwansyah, Muhammad. "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Konstitusi* Vol. 14 No. 4, 2017.

Sarkawi. "Kewenangan Daerah Otonom Dalam Menjalankan Fungsi Sarkawi. "Kewenangan Daerah Otonom Dalam Menjalankan Fungsi Pemerintahan Di Indonesia." *Jurnal Hukum Jatiswara*, Vol. 30, No. 3 , 2017. <https://doi.org/10.29303/jtsw.v30i3.116>

Sumardjono, Maria S.W. *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum: Bahan Kuliah, Edisi Revisi*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2021.

Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid. Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Tauda, Gunawan A. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 1 No. 4, 2018. <https://doi.org/10.14710/alj.v1i4.413-435>

Wicaksono, Dian Agung, dan Faiz Rahman. "Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Negara Hukum* Vol. 11, No. 2, 2020. <https://doi.org/10.22212/jnh.v11i2.1614>

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945



Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan  
Daerah