



ISSN : 1410-0614
E-ISSN: 2684-9941

SIMBUR CAHAYA

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Alamat Redaksi : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Sriwijaya Negara, Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon : +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: jurnalsimburcahaya@gmail.com

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

DOI: 10.28946/sc.v27i1.808

Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan; Kritik Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah¹

Iza Rumesten, R.S., Helmanida, Agus Ngadino
izarumestenunsri@yahoo.com; helmanida@fh.unsri.ac.id; agusngadino@fh.unsri.ac.id
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Indralaya, Indonesia

Abstrak: Terkait dengan keragaman daerah, tidak semua urusan yang berhubungan dengan keragaman daerah dikategorikan dalam urusan pilihan, namun dapat pula dikategorikan urusan wajib, urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum. Permasalahan yang dibahas adalah bagaimanakah kriteria pembagian urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan analisis, dapat disimpulkan: pertama, urusan kebudayaan lebih tepat dikategorikan urusan pilihan, karena urusan kebudayaan merupakan potensi keragaman yang dimiliki oleh daerah. Kedua, urusan pangan lebih tepat dikategorikan sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Kata kunci: Pengaturan; Pemerintah Daerah; Urusan Pemerintahan.

Abstract: *Associated with the diversity of the region, not all matters relating to the diversity of the region are categorized in matters of choice, but it can also be considered obligatory, absolute government affairs public and government affairs. The problems discussed is how the criteria for the distribution of government affairs in the Law No. 23 Year 2014 on Regional Government. Based on the analysis, it can be concluded: first, more appropriately categorized cultural affairs affairs of choice, because it is a potential diversity of cultural affairs which is owned by the region. Second, the food matters more appropriately categorized as obligatory functions related to basic services.*

Keywords: *arrangement, government affairs, local government.*

LATAR BELAKANG

Prinsip pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus semua urusan rumah tangga daerahnya. Namun, dalam penyelenggaraan kewenangan yang luas itu, tetap harus berkoordinasi dengan pemerintah pusat, dan tetap ada urusan tertentu yang tetap menjadi kewenangan pusat yang penyelenggaraannya tidak dapat diserahkan kepada daerah.

¹ Artikel ini sebagian merupakan hasil penelitian yang dibiayai dari DIPA Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Tahun 2019.

Pembagian kekuasaan negara secara umum terbagi menjadi pembagian kekuasaan secara vertikal (pembagian dari atas ke bawah) dan pembagian kekuasaan secara horizontal (pembagian ke samping). Terkait dengan hal ini, Jimly Asshiddiqie² mengatakan dalam konteks vertikal, pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membedakan antara kekuasaan pemerintahan atasan dan kekuasaan pemerintahan bawahan, yaitu dalam hubungan antara pemerintahan federal dan negara bagian dalam negara federal (*federal state*), atau antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi dalam negara kesatuan (*unitary state*). Sementara Miriam Budiarto³ mengatakan pembagian secara vertikal yaitu pembagian menurut tingkatannya, dalam hal ini beberapa tingkatan pemerintahan (pen. tingkat pusat, tingkat daerah provinsi dan tingkat daerah kabupaten/kota), sedangkan pembagian secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya yaitu fungsi yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Ada juga ahli yang lebih memilih untuk menggunakan istilah pemencaran kekuasaan dari pada pembagian kekuasaan. Meskipun makna keduanya cenderung memiliki persamaan. Hanya saja istilah pemencaran kekuasaan lebih menunjukkan konsep kedaulatan dalam negara kesatuan. Terkait dengan hal ini Mahfud MD⁴ lebih menggunakan istilah pemencaran kekuasaan. Pemencaran kekuasaan secara horizontal (ke samping) melahirkan lembaga negara yang mempunyai kedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan pemencaran secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan daerah otonom yang mempunyai hak desentralisasi.

Hakekat negara kesatuan sebagaimana dikatakan Sri Soematri⁵ adalah adanya pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah otonom. Pelimpahan wewenang inilah yang kemudian menjadi urusan pemerintahan (Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutnya dengan istilah pembagian kewenangan, sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutnya dengan pembagian urusan pemerintahan). Urusan pemerintahan itu kemudian dibagi lagi menjadi urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan

² Jimly, Ashiddiqie. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, h. 288.

³ Miriam, Budiarto. (1998). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. h.138.

⁴ Mahfud, M.D. (1999). *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta; Gama Media. h. 186.

⁵ Sri, Soemantri. (1998). *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali. h.53.

pemerintahan umum adalah urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan, sedangkan urusan konkuren adalah urusan yang dibagi bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Berdasarkan pengertian urusan pemerintahan konkuren tersebut pada hakikatnya dalam urusan pemerintahan konkuren selalu terdapat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi.

Urusan konkuren ini kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib terbagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah, tapi dalam pengaturan urusan konkuren terdapat beberapa urusan yang sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah tapi dikategorikan sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum.

Hal ini dapat dilihat dari urusan agama yang merupakan bagian dari keragaman daerah, tapi kemudian dikategorikan sebagai urusan absolut, keragaman pilihan politik dikategorikan sebagai urusan pemerintahan umum, keragaman kebudayaan dikategorikan sebagai urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, padahal seharusnya menurut peneliti, urusan kebudayaan lebih tepat jika dikategorikan sebagai urusan pilihan. Urusan pangan dikategorikan sebagai urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, padahal menurut peneliti akan lebih tepat jika urusan pangan dikategorikan sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini adalah: 1) Bagaimanakah kriteria pembagian urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga suatu bidang urusan dapat dikategorikan sebagai urusan wajib, urusan pemerintahan umum, urusan pilihan, urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian normatif. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisis. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif untuk kemudian ditarik kesimpulan secara induktif.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Pembagian Urusan Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat.⁶ Urusan pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan di atas terbagi menjadi tiga, yaitu urusan pemerintahan absolut,⁷ urusan pemerintahan umum⁸ dan urusan pemerintahan konkuren⁹ yang terbagi menjadi urusan wajib¹⁰ dan urusan pilihan¹¹. Urusan wajib terbagi lagi menjadi

⁶ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

⁷ Pasal 9 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

⁸ Pasal 9 ayat(4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

⁹ Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota

¹⁰ Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan, urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.

¹¹ Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

dua, yaitu urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar¹² dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar¹³.

Urusan pemerintahan absolut¹⁴ meliputi: a) politik luar negeri¹⁵; b) pertahanan¹⁶; c) keamanan¹⁷; d) yustisi,¹⁸ e) moneter dan fiskal nasional,¹⁹ dan f) agama.²⁰ Urusan

tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah.

¹² Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

¹³ Tidak ditemukan arti urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dalam undang-undang ini. Tapi menurut peneliti, berdasarkan pengertian Pasal 1 angka 14 dan Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, adalah pelayanan publik yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (pokok). Pelayanan dasar yang paling utama adalah meliputi sandang pangan dan papan.

¹⁴ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

¹⁵ Penjelasan Pasal 10 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan urusan politik luar negeri misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.

¹⁶ Penjelasan Pasal 10 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan urusan pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warganegara, dan sebagainya.

¹⁷ Penjelasan Pasal 10 huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan urusan keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar²¹ meliputi: a) pendidikan, b. kesehatan, c. Pekerjaan umum dan penataan ruang, d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman, e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, f. sosial. Sedangkan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar²² 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 desa, h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana, i. perhubungan, j.

¹⁸ Penjelasan Pasal 10 huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan urusan yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional.

¹⁹ Penjelasan Pasal 10 huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan urusan moneter dan fiskal nasional adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

²⁰ Penjelasan Pasal 10 huruf f Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan urusan agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

²¹ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

²² Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

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, r. kearsipan. Sedangkan urusan pilihan²³ meliputi: a. kelautan dan perikanan, b. pariwisata, c. pertanian, d. kehutanan, e. energi dan sumber daya mineral, f. perdagangan, g. perindustrian, h. transmigrasi.

Urusan pemerintahan umum meliputi:²⁴ a) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan undang-undang dasar Negara RI Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); b) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; c) Pembinaan kerukunan antar suku 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 antar instansi 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.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren didasarkan pada prinsip akuntabilitas,²⁵ efisiensi²⁶, dan eksternalitas²⁷, serta kepentingan strategis nasional.²⁸ Berdasarkan prinsip

²³ Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

²⁴ Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

²⁵ Penjelasan Pasal 13 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

sebagaimana tersebut kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:²⁹ 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.

tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan prinsip akuntabilitas dalam ketentuan ini adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

²⁶ Penjelasan pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan prinsip efisiensi dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

²⁷ Penjelasan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan prinsip eksternalitas dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

²⁸ Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Yang dimaksud dengan prinsip kepentingan strategis nasional dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

²⁹ Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:³⁰ 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”.

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah :³¹ 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”.

Untuk lebih ringkasnya, kriteria urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 1. Kriteria Urusan Pemerintahan

No	Pembagian UP antara pusat, daerah prov, kab/kota didasarkan pada prinsip: akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas & kepentingan strategis nasional (Ps. 13 (1)) UU No. 23 Tahun 2014 juncto UU No. 2 Tahun 2015 juncto UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemda.		
	Kriteria Urusan Pemerintah Pusat (Ps. 13 (2))	Kriteria Urusan Pemerintah Prov. (Ps. 13 (3))	Kriteria Urusan Pemerintah kab/kota (Ps. 13 (4))
a	Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi/lintas Negara	Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kab/kota	Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kab/kota
b	Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Provinsi Atau lintas Negara	Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kab/kota	Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kab/kota
c	Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah	Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah	Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam

³⁰ Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

³¹ Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

	Provinsi Atau lintas Negara	kab/kota	daerah kab/kota
D	Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat	Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Provinsi	Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kab/kota
E	Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.		

Sumber: Disarikan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kriteria penentuan bidang urusan

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah terdapat dalam lampiran yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.³² Urusan pemerintahan bersifat dinamis, dikatakan demikian karena tidak ada urusan pemerintahan yang dikategorikan sebagai urusan pemerintahan pilihan akan selamanya ditetapkan menjadi urusan pilihan. Dapat saja karena perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat, suatu bidang urusan pilihan berubah menjadi urusan wajib, demikian pula sebaliknya. Atau dapat saja suatu bidang urusan yang dikategorikan menjadi urusan absolut, karena perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat berubah menjadi urusan pilihan, dan seterusnya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tidak mengatur apa kriteria yang digunakan untuk mengkategorikan suatu bidang urusan dapat dijadikan urusan absolut, urusan pemerintahan umum, urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan. Kriteria penentuan bidang urusan ini seharusnya terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas dan kepentingan strategis nasional (Pasal 13 ayat (1)), hanya merupakan prinsip yang dipakai untuk menentukan menjadi kewenangan pemerintahan manakah sub-sub bidang urusan yang dibagi antara pemerintah pusat,

³² Pasal 15 ayat (1-5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, setelah urusan itu dikelompokkan menjadi tiga urusan tersebut, sebagai mana diatur dalam Pasal 13 dan Pasal 15.

Semua urusan pemerintahan itu tidak ada yang kekal sifatnya. Urusan pemerintahan dapat saja berkurang atau bertambah jumlahnya mengikuti perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat. Hanya saja yang perlu diperhatikan, dan untuk memberikan kepastian hukum hendaknya setiap perubahan itu diatur dengan tegas dalam undang-undang. Oleh karena itulah, dapat dimaklumi jika undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah tidak berumur panjang.

Sejatinya tidak ada urusan pemerintahan yang secara murni menjadi urusan pemerintah daerah, hal ini merupakan salah satu konsekuensi dari prinsip negara kesatuan. Semua urusan yang termasuk dalam urusan konkuren, baik yang berakitan dengan pelayanan dasar maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sampai kepada urusan pemerintahan pilihan diselenggarakan secara bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Penyelenggaraan secara bersama tersebut, dibagi berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas dan kepentingan strategis nasional. Selain memperhatikan prinsip itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan juga harus memenuhi kriteria-kriteria urusan pemerintahan seperti yang diatur dalam Pasal 58 Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan itu, masing-masing bidang mempunyai sub-sub bidang tersendiri yang dalam pembagian sub bidang itu juga terdapat urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat, urusan yang menjadi urusan daerah provinsi dan urusan yang menjadi urusan kabupaten/kota. Hal itu tergambar jelas dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa lampiran pembagian urusan pemerintahan ini merupakan bagian dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dan merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan.

Penyelenggaraan sub-sub bidang urusan pemerintahan tersebut, harus berpedoman pada asas-asas Penyelenggara pemerintahan daerah yang baik. Asas penyelenggaraan pemerintahan negara tersebut diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri atas :³³ a) Kepastian hukum;³⁴ b) Tertib penyelenggara negara;³⁵ c) Kepentingan umum;³⁶ d) Keterbukaan;³⁷ e) Proporsionalitas;³⁸ f) Profesionalitas;³⁹ g) Akuntabilitas;⁴⁰ h) Efisiensi;⁴¹ i) Efektivitas;⁴² dan j) Keadilan”.⁴³

³³ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

³⁴ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf a yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

³⁵ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf b tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Negara.

³⁶ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf c asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

³⁷ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf d asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

³⁸ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan tersebut, kriteria yang digunakan untuk menentukan bidang urusan pemerintahan, menjadi urusan absolut adalah: bidang urusan tersebut berkaitan dengan hubungan politik luar negeri, bidang urusan tersebut berkaitan dengan pertahanan dan keamanan, bidang urusan tersebut berkaitan dengan bidang yustisi, bidang urusan tersebut berkaitan dengan moneter dan fiskal nasional dan bidang urusan tersebut berkaitan dengan agama.

5679). Huruf e asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

³⁹ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf f asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴⁰ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf g asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴¹ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf h asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

⁴² Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf I, yang dimaksud dengan asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

⁴³ Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679). Huruf j, yang dimaksud dengan asas keadilan adalah bawa setiap tindakan dalam penyelenggaraan Negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Kriteria yang digunakan untuk menentukan bidang urusan pemerintahan, menjadi urusan pemerintahan umum adalah: bidang urusan tersebut berkaitan dengan usaha-usaha melakukan pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional, bidang urusan tersebut berkaitan dengan usaha untuk membina persatuan dan kesatuan bangsa, bidang urusan tersebut berkaitan dengan kerukunan antara suku, agama dan golongan, bidang urusan tersebut berkaitan dengan usaha penanganan konflik sosial, bidang urusan tersebut berkaitan dengan pengembangan kehidupan demokrasi.

Kriteria yang digunakan untuk menentukan bidang urusan pemerintahan, menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: bidang urusan tersebut berkaitan langsung dengan kebutuhan dasar (pokok/primer) untuk melangsungkan kehidupan sebagai manusia merdeka. Kriteria yang digunakan untuk menentukan bidang urusan pemerintahan, menjadi urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: bidang urusan tersebut bersifat tambahan (primer) yang penyelenggaraannya dapat dilakukan kemudian setelah urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terpenuhi. Namun akan lebih baik jika penyelenggaraannya dapat beriringan. Hal ini tentu akan memberikan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat, sedangkan kriteria yang digunakan untuk menentukan bidang urusan pemerintahan, menjadi urusan pilihan adalah: bidang urusan tersebut terkait dengan keragaman daerah, bidang urusan tersebut terdapat di daerah dan bidang urusan tersebut berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

3. Kritik Terhadap Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren

Berdasarkan hal-hal yang telah disampaikan di atas, ada dua kritik yang disampaikan terkait dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren. *Pertama*, terhadap Pasal 12 ayat (2) huruf p Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengkategorikan urusan kebudayaan menjadi urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal ini tidak tepat, urusan kebudayaan seharusnya masuk ke dalam urusan pilihan, karena kebudayaan adalah potensi yang dimiliki oleh daerah dan merupakan bagian dari keragaman daerah. Hal ini berdasarkan dari pengertian urusan pilihan itu sendiri yang artinya adalah urusan yang diselenggarakan sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah, kata kunci dari urusan pilihan adalah potensi yang dimiliki oleh daerah. Kebudayaan⁴⁴ adalah hasil kegiatan dan penciptaan akal budi manusia seperti kepercayaan, kesenian, dan adat

⁴⁴ Departemen Pendidikan Nasional. (2012). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Keempat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. h.. 215.

istiadat. Kebudayaan juga identik dengan suku bangsa/etnis (suku bangsa adalah kesatuan sosial yang dapat dibedakan dari kesatuan sosial lain berdasarkan kesadaran akan identitas perbedaan kebudayaan, khususnya bahasa⁴⁵), dan identik juga dengan bahasa. Praktik-praktik yang berkaitan dengan kebudayaan berlangsung di daerah setempat. hal ini sesuai dengan pengertian urusan pilihan, bahwa urusan itu sesuai dengan potensi yang ada di daerah. Keberadaan masyarakat hukum adat, suku bangsa/etnis, budaya/tradisi diakui dan dihormati, hal ini diatur dengan jelas dalam Pasal 18B ayat (1 dan 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), sehingga keragaman suku bangsa/etnis, keragaman bahasa dan keragaman budaya, dapat dikategorikan sebagai urusan pilihan bidang kebudayaan, sehingga menggolongkan urusan kebudayaan sebagai urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar seperti yang tercantum dalam Pasal 12 ayat (2) huruf P, adalah tidak tepat. Urusan kebudayaan lebih tepat dikategorikan menjadi urusan pilihan karena berkaitan dengan potensi daerah dan merupakan bagian dari keragaman daerah. *Kedua*, Pasal 12 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, mengkategorikan urusan pangan menjadi urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal ini tidak tepat, urusan pangan lebih tepat dikategorikan sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, karena urusan pangan termasuk kebutuhan primer atau kebutuhan dasar manusia untuk dapat hidup dan mempertahankan eksistensinya sebagai manusia merdeka, sehingga pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan jaminan agar kebutuhan pangan masyarakat Indonesia secara keseluruhan dapat terpenuhi. Hal ini berdasarkan pengertian urusan wajib itu sendiri yaitu, urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah.

Terkait dengan pengaturan urusan pilihan, bahwa adanya urusan pilihan adalah untuk mengakomodasi semua keragaman yang ada di daerah. Urusan pilihan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah urusan yang diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. kata kunci dari penentuan urusan pilihan ini adalah “potensi yang dimiliki daerah”. Jadi penyelenggaraan urusan pilihan yang akan dilakukan oleh daerah sangat tergantung kepada potensi keragaman yang dimiliki oleh daerah. potensi keragaman itu ada di daerah (terdapat

⁴⁵ Katalog BPS. (2010). *Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa sehari-hari Penduduk Indonesia. Hasil sensus penduduk tahun 2010*. Jakarta; Badan Pusat Statistik. h. 6. Lihat juga laman http://www.bps.go.id/website/pdf_publicasi/watermark%20_Kewarganegaraan,%20Suku%20Bangsa,%20Agama%20dan%20Bahasa_281211.pdf. diakses 10 September 2015.

di daerah), dan berdasarkan kriteria penentuan urusan pemerintahan, salah satu syarat agar urusan dapat diserahkan kepada daerah jika lokasi bidang urusan tersebut terdapat di daerah dan penggunaannya akan lebih efisien jika dikelola oleh pemerintah daerah. Berdasarkan isi yang terdapat dalam Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah terdiri dari:

Pertama, kelautan dan perikanan. Kelautan asal katanya adalah laut yang artinya adalah kumpulan air asin (dalam jumlah yang banyak dan luas) yang menggenangi dan membagi daratan atas benua atau pulau. kelautan artinya perihal yang berhubungan dengan laut,⁴⁶ sehingga jika dihubungkan dengan ruang lingkup keragaman daerah, maka bidang urusan kelautan dan perikanan dapat dikategorikan sebagai bagian dari keragaman geografis. Hal ini sesuai dengan pengertian geografi itu sendiri yaitu ilmu tentang permukaan bumi serta hasil yang diperoleh dari dalam bumi. Dalam hal ini kelautan adalah salah satu hasil dari karakteristik geografis itu sendiri selain daratan. Dan perikanan adalah inheren dengan kelautan dan perairan.

Kedua, urusan pilihan bidang energi dan sumber daya mineral juga dapat dikategorikan sebagai keragaman geografis. Hal ini dapat ditarik dari pengertian geografis itu sendiri, khususnya dalam hal ini adalah hasil dalam bumi yang inheren juga dengan permukaan bumi dan perut bumi, karena energi dan sumber daya mineral terdapat dalam perut bumi.

Ketiga, urusan pilihan bidang pariwisata (pariwisata artinya berhubungan dengan perjalanan untuk rekreasi; pelancongan; turisme;⁴⁷), pertanian. Pertanian asal katanya adalah tani yang berarti mata pencaharian dalam bentuk bercocok tanam; mata pencarian dalam bentuk mengusahakan tanah dengan tanam-menanam. Pertanian adalah perihal bertani (mengusahakan tanah dengan tanam-menanam), atau segala yang bertalian dengan tanam-menanam⁴⁸, dan kehutanan. ehutanan asal katanya adalah hutan yang artinya adalah tanah luas yang ditumbuhi pohon-pohon (biasanya tidak dipelihara orang). Hutan dapat juga berarti tumbuhan yang tumbuh di atas tanah yang luas (biasanya di wilayah pegunungan), yang tidak dipelihara orang. Kehutanan adalah pengetahuan perusahaan dan sebagainya yang berhubungan dengan hutan⁴⁹, dapat dikategorikan sebagai keragaman topografi. Hal ini berdasarkan pengertian topografi itu sendiri yaitu ilmu tentang permukaan bumi. Berdasarkan permukaan bumi, ada daerah rawa yang cocok jika digunakan untuk bercocok tanam, ada

⁴⁶ Departemen Pendidikan Nasional. *Op. cit.* h. 795.

⁴⁷ *Ibid.* h. 1562.

⁴⁸ *Ibid.* h. 1400.

⁴⁹ *Ibid.* h. 514.

daerah dataran sedang yang cocok untuk berkebun atau bertani, dan ada daerah dataran tinggi dan pegunungan yang ditumbuhi pohon-pohon yang bisa disebut dengan hutan. Serta ada daerah yang mempunyai permukaan bumi yang sangat indah sehingga menarik minat wisatawan untuk berkunjung yang disebut dengan daerah wisata.

Keempat, urusan pilihan bidang perdagangan. Perdagangan asal katanya adalah dagang yang berarti pekerjaan yang berhubungan dengan menjual dan membeli barang untuk memperoleh keuntungan. Perdagangan artinya perihal dagang; urusan dagang; perniagaan.⁵⁰ Perindustrian, asal katanya adalah industri yang berarti kegiatan memproses atau mengolah barang dengan menggunakan sarana dan peralatan, misalnya mesin. Perindustrian artinya adalah urusan atau segala sesuatu yang bertalian dengan industri⁵¹, kegiatan perindustrian erat kaitannya dengan kegiatan untuk memproduksi barang yang tujuan akhirnya adalah memperoleh pendapatan, dan bidang transmigrasi (transmigrasi adalah perpindahan penduduk dari satu daerah (pulau) yang berpenduduk padat ke daerah (pulau) lain yang berpenduduk jarang.⁵² dapat dikategorikan sebagai keragaman mata pencaharian bagi daerah dan masyarakat daerah. Khusus untuk transmigrasi, karena perpindahan penduduk dari daerah yang berpenduduk padat ke daerah berpenduduk jarang dilakukan untuk membuka lapangan kerja baru, khususnya dalam hal pengolahan tanah yang masih kosong sehingga dapat memberikan hasil dan dapat meningkatkan kesejahteraan keluarga, sehingga dapat dikategorikan sebagai keragaman mata pencaharian. Namun, dalam hal ini bidang urusan transmigrasi dapat juga dikategorikan sebagai keragaman topografi karena berkaitan juga dengan kegiatan mengelolah permukaan bumi seperti bersawah dan berladang serta mencari dan mengolah hasil hutan.

Kelima, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Pasal 12 ayat (2) huruf p, urusan kebudayaan dikategorikan dalam urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal ini tidak tepat, urusan kebudayaan seharusnya masuk ke dalam urusan pilihan, karena kebudayaan adalah potensi yang dimiliki oleh daerah dan merupakan bagian dari keragaman daerah (sebagaimana telah diuraikan dalam kritik terhadap urusan pemerintahan konkuren), sehingga keragaman suku bangsa/etnis, keragaman bahasa dan keragaman budaya, dapat dikategorikan sebagai urusan pilihan bidang kebudayaan. Sehingga menggolongkan urusan kebudayaan sebagai urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar seperti yang

⁵⁰ *Ibid.* h. 286

⁵¹ *Ibid.* h. 534.

⁵² *Ibid.* h. 1485.

tercantum dalam Pasal 12 ayat (2) huruf P, adalah tidak tepat. Urusan kebudayaan lebih tepat dikategorikan menjadi urusan pilihan karena berkaitan dengan potensi daerah dan merupakan bagian dari keragaman daerah.

Keenam, keragaman hukum. Sebagaimana diketahui bersama bahwa di Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara berlaku tiga hukum sekaligus, yaitu hukum positif yang berlaku bagi semua warga negara tanpa kecuali, kedua hukum Islam yang berlaku hanya bagi warga negara Indonesia yang beragama Islam dan hukum adat yang berlaku bagi masyarakat-masyarakat hukum adat yang keberadaannya diakui dan dihormati. Hal ini diatur dalam Pasal 18B ayat (1 dan 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Keberlakuan hukum Islam dan hukum adat identik dengan kebudayaan, adat dan tradisi, sehingga keragaman hukum dapat dikategorikan dalam urusan pilihan bidang kebudayaan sebagai mana kritik dalam point kelima.

Ketujuh, keragaman agama. Berdasarkan bahan yang didapatkan dari Badan Pusat Statistik, agama yang ada di Indonesia ada 6 (enam) dan satu aliran kepercayaan yaitu agama Islam, Hindu, Budha, Katolik, Kristen, Konghucu dan aliran kepercayaan lainnya.⁵³ Urusan agama dikategorikan sebagai urusan absolut yaitu urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) huruf f, UU No. 23 Tahun 2014 *juncto* UU No. 2 Tahun 2015 *juncto* UU No. 9 Tahun 2015. Urusan agama tidak dapat diserahkan kepada daerah dalam penyelenggaraannya karena berkaitan erat dengan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Urusan agama sangat rentan dan sensitif, karena jika terjadi kekeliruan dalam pengaturannya dapat menyebabkan disintegrasi. Dalam pengaturan urusan bidang agama diperlukan adanya keseragaman pengaturan dari pemerintah pusat, sehingga pengaturannya tidak dapat diserahkan kepada daerah.

Kedelapan, keragaman pilihan politik. Sebagaimana diketahui, jumlah partai politik yang ikut dalam pemilu tahun 2014 ada 12 partai politik nasional⁵⁴ dan ada 3 partai politik lokal⁵⁵. Banyaknya jumlah partai politik di Indonesia menunjukkan tingkat kecerdasan masyarakat yang semakin meningkat dalam bidang pemerintahan dan pendidikan, khususnya pendidikan politik. Menurut hemat peneliti, keragaman politik sudah tepat di kategorikan sebagai urusan

⁵³ Katalog BPS, *Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa sehari-hari Penduduk Indonesia*. Hasil sensus penduduk tahun 2010, Jakarta; Badan Pusat Statistik, 2010, h. 5. Lihat juga http://www.bps.go.id/website/pdf_publicasi/watermark%20_Kewarganegaraan,%20Suku%20Bangsa,%20Agama%20dan%20Bahasa_281211.pdf. Diakses tanggal 10 September 2015.

⁵⁴ 1. Partai NasDem, 2. Partai Kebangkitan Bangsa, 3. Partai Keadilan Sejahtera, 4. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, 5. Partai Golongan Karya, 6. Partai Gerakan Indonesia Raya, 7. Partai Demokrat, 8. Partai Amanat Nasional, 9. Partai Persatuan Pembangunan, 10. Partai Hati Nurani Rakyat, 11. Partai Bulan Bintang (No. Urut 14), 12. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (No. Urut 15)

⁵⁵ Partai politik lokal yang ada di Aceh adalah Partai Damai Aceh, Partai Nasional Aceh, Partai Aceh.

pemerintahan umum seperti yang diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang No. 9 Tahun 2015. Terkait dengan partai politik lokal yang hanya ada di Provinsi Aceh, itu sebagai konsekuensi Aceh sebagai daerah yang khusus. Konsekuensi adanya partai politik lokal di Aceh sebagai daerah khusus tidak menutup kemungkinan daerah yang berstatus khusus atau istimewa juga akan menuntut untuk mempunyai partai politik lokal juga. Sehingga terkait dengan hal ini perlu dibuatkan aturan dalam undang-undang tersendiri.

Kesembilan, keragaman tingkat pendidikan. Urusan pendidikan sudah tepat dimasukkan dalam urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti yang tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a. karena pendidikan penting untuk semua masyarakat dan semua masyarakat berhak mendapatkan pendidikan yang layak sebagaimana diatur dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, bahwa salah satu tujuan bernegara Bangsa Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kesepuluh, keragaman fungsi dan peran dalam kehidupan sosial. Urusan sosial lebih tepat dimasukkan dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf f, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, pengaturan keragaman daerah tersebar dalam tiga bidang urusan pemerintahan yang ada yaitu urusan absolut, urusan konkuren (pada urusan konkuren ini pun, keragaman daerah tersebar pada urusan pilihan, urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) dan urusan pemerintahan umum. Hal itu dapat dilihat dari dikategorikannya keragaman agama menjadi urusan agama yang dikelompokkan dalam bidang urusan absolut (Pasal 9 ayat (2)). Kemudian keragaman pilihan politik dikategorikan sebagai urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 huruf f yaitu pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila. Keragaman pendidikan yang terdapat pada urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Keragaman fungsi dan peran dalam kehidupan sosial yang termasuk urusan sosial, yang masuk ke dalam kelompok urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Serta keragaman kebudayaan yang dikelompokkan dalam bidang urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Berdasarkan ruang lingkup keragaman yang telah dianalisis, terdapat keragaman daerah yang belum diakomodasi dalam urusan pilihan, yaitu keragaman suku bangsa/etnis, keragaman budaya/tradisi/adat istiadat, dan keragaman bahasa. Berdasarkan pengertian, sifat dan karakteristiknya, keragaman tersebut dapat dikategorikan sebagai keragaman budaya, sehingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 mengelompokkan bidang kebudayaan dalam urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagai mana diatur dalam Pasal 12 ayat (2) adalah tidak tepat. Urusan kebudayaan akan lebih tepat jika dimasukkan sebagai urusan pilihan karena berkaitan langsung dengan potensi yang dimiliki daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat daerah dan akan lebih efektif dan efisien jika dikelola oleh pemerintah daerah/ hal ini juga sesuai dengan prinsip pembagian urusan pemerintahan koknkuren seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1), yaitu prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas.

KESIMPULAN

Urusan pemerintahan bersifat dinamis sehingga suatu bidang urusan yang menjadi urusan pemerintahan wajib dapat saja menjadi urusan pemerintahan pilihan demikian juga sebaliknya. Namun, kriteria yang digunakan untuk menentukan apakah bidang urusan itu masuk kategori urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan umum, urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan, harus dijelaskan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, menempatkan urusan pangan menjadi dalam urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar tidaklah tepat. Urusan pangan akan lebih tepat jika dikategorikan dalam bidang urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, karena urusan pangan terkait dengan kebutuhan primer (pokok) yang berkaitan langsung dengan eksistensi hidup manusia.

Menempatkan urusan kebudayaan sebagai urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar tidaklah tepat. Urusan kebudayaan lebih tepat jika dikategorikan dalam urusan pilihan karena kebudayaan itu ada pada masyarakat di daerah dan terkait langsung dengan potensi masyarakat di daerah. hal ini sesuai dengan pengertian urusan pilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 15.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Ashiddiqie, Jimly. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Jakarta.

Budiarjo, Miriam. (1998). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

MD., Mahfud. (1999). *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.

Soemantr, Sri. (1998). *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Rajawali: Jakarta.

Internet:

Badan Pusat Statistik. (2015), http://www.bps.go.id/website/pdf_publicasi/watermark%20_Kewarganegaraan,%20Suku%20Bangsa,%20Agama%20dan%20Bahasa_281211.pdf. diakses 10 September 2015.

Katalog:

Katalog Badan Pusat Statistik. (2010). *Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa sehari-hari Penduduk Indonesia. Hasil sensus penduduk tahun 2010*. Jakarta; Badan Pusat Statistik.

Peraturan Perundang-undangan:

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5657).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5679).

