

## Perkembangan Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Umum di Daerah: Studi terhadap Pelaksanaan Urusan Pembinaan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan

Allan Fatchan Gani Wardhana (1)\*

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,  
[allanfwardhana@uii.ac.id](mailto:allanfwardhana@uii.ac.id), 0000-0003-4950-6734

Yuniar Riza Hakiki (2)

Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,  
[yuniarrizahakiki@gmail.com](mailto:yuniarrizahakiki@gmail.com), 0000-0001-8662-4110

Diva Febrina Nurcahyani Rahman (3)

Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,  
[febrinadiva2002@gmail.com](mailto:febrinadiva2002@gmail.com),

**Abstract.** General government affairs fall under the authority of the President as the head of Government, which in fact are carried out by Heads of the Region, one of which is the sub-affairs of developing the value Pancasila and the nationalism insight. This authority is in fact exercised by the Regional Government by establishing Regional Regulations (Perda). In fact, regional regulations are enacted in order to carry out government affairs which fall under regional authority, carry out regional autonomy and assistance tasks, and accommodate special regional conditions. This research examines two features, first, can the authority for general government affairs be divided between provinces and districts/cities? Second, how is the development of the implementation of authority for general government affairs in the regions? The research method used is normative juridical with a statutory and a conceptual approach. The results of this research are first, that although general government affairs are the authority of the President, their implementation is divided among the regions. The matter of fostering Pancasila and nationalism insight reaches all regions in Indonesia and is certainly not effective if it is only carried out by the President. Second, general government affairs which were originally carried out on the principle of deconcentration have developed towards decentralization. Strengthening the independence of Regional Governments in carrying out general government affairs is reason enough. Such as the formation of the Regional Regulation on Pancasila Education and National Insight which accommodates locality aspects and financing from the APBD. Regions in the implementation of general government affairs are ultimately not only administrative regions, but have become autonomous regions.

**Keywords:** Fostering Pancasila; General Government Affairs; Nationalism Insight; Regional Affairs.

**Abstrak.** Urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan yang faktanya dilaksanakan Kepala Daerah, salah satunya yaitu sub urusan pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan. Kewenangan tersebut faktanya dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah dengan membentuk Peraturan Daerah (Perda). Padahal Perda dibentuk dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah. Penelitian ini mengkaji dua hal, *pertama*, apakah kewenangan urusan pemerintahan umum dapat dibagi ke daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota? *Kedua*, bagaimana perkembangan pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan umum di daerah? Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian ini yaitu *pertama*, urusan pemerintahan umum meskipun merupakan kewenangan Presiden, namun pelaksanaannya dibagi kepada Daerah. Urusan pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan menjangkau seluruh wilayah di Indonesia dan tentu tidak efektif apabila hanya dilaksanakan oleh Presiden. *Kedua*, urusan pemerintahan umum yang semula dilaksanakan dengan asas dekonsentrasi telah berkembang mengarah ke desentralisasi. Menguatnya kemandirian Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum cukup menjadi alasan. Sebagaimana dibentuknya Perda tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan yang mengakomodasi aspek lokalitas dan pembiayaan dari APBD. Daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum pada akhirnya juga tidak hanya sebagai wilayah administratif, akan tetapi telah menjadi daerah otonom.

**Kata Kunci:** Daerah; Pembinaan Pancasila; Urusan Pemerintahan Umum; Wawasan Kebangsaan.

Submitted: 7 November 2023 | Reviewed: 16 Februari 2024 | Revised: 20 Februari 2024 | Accepted: 25 Februari 2024

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kesatuan yang memberikan peluang kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.<sup>1</sup> Walaupun otonomi daerah memberikan kebebasan daerah dalam menyelenggarakan rumah tangganya, namun tidak dapat diartikan sebagai kebebasan penuh dalam menyelenggarakan hak dan fungsi otonominya tanpa memperhatikan kepentingan nasional.<sup>2</sup> Oleh karena itu, diadakannya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.<sup>3</sup> Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) menegaskan bahwa *Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum*. Penelitian ini fokus pada konteks urusan pemerintahan umum yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>4</sup>

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota di wilayah kerja masing-masing,<sup>5</sup> meskipun urusan pemerintahan umum ini merupakan kewenangan Presiden. Pelaksanaan urusan pemerintahan umum oleh Pemerintah Daerah dilakukan berdasarkan asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada instansi vertikal di

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, 84.

<sup>2</sup> I Wayan Arthanaya, "Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Kertha Wicaksana* 17, no. 2, Juli 2011, hlm. 178.

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>4</sup> Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>5</sup> Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>6</sup>

Urusan pemerintahan umum pada perkembangannya tidak lagi sekedar dilaksanakan oleh Gubernur maupun Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Akan tetapi, pelaksanaannya sudah disertai dengan pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Artinya, urusan pemerintahan umum ini telah dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah secara bersama-sama oleh Kepala Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal ini dibuktikan dalam pelaksanaan urusan pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila.

Daerah provinsi dan kabupaten/kota banyak yang telah menerbitkan Perda mengenai pelaksanaan pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) melalui Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan, Provinsi Banten melalui Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan, dan Kabupaten Boyolali melalui Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 18 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan.

Urusan pemerintahan umum yang pada dasarnya merupakan kewenangan Presiden, sedangkan pelaksanaannya dilimpahkan kepada Gubernur, Bupati/Walikota ini secara teoretik identik dengan konsep dekonsentrasi. Jennie I. Litvack dkk. menyebut dekonsentrasi terjadi ketika pemerintah pusat memberikan tanggung jawab untuk urusan tertentu kepada kantor cabangnya di daerah (*regional branch offices*). Pemberian urusan melalui mekanisme dekonsentrasi tidak melibatkan transfer kewenangan (*authority*) kepada lembaga di bawahnya.<sup>7</sup> Namun kenyataannya, Gubernur,

---

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>7</sup> Litvack, Jennie I, et.al, *Rethinking Decentralization in Developing Countries (Sector Studies Series)* World Bank Publications, Washington D.C., 1998, 14.

Bupati/Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum justru diikuti dengan pembentukan Perda bersama DPRD.

Pelaksanaan urusan pemerintahan umum yang disertai dengan pembentukan Perda mengindikasikan tidak hanya berdasar pada asas dekonsentrasi saja, akan tetapi lebih dari itu dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam hal ini, terindikasi ada transfer kewenangan kepada daerah otonom. Pemerintah Daerah dengan kewenangan konstitusionalnya membentuk Perda,<sup>8</sup> tentu akan mempunyai kesempatan luas dalam mengatur pelaksanaan urusan pemerintahan umum dengan memuat berbagai aspek yang terkait dan sesuai muatan lokal di daerahnya. Padahal 'hukum asal' dari pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini adalah melaksanakan kewenangan yang dimiliki Presiden. Sedangkan Pemerintahan Daerah dalam perkembangannya tidak sekedar melaksanakan saja, tetapi mulai berkreasi secara leluasa melalui Perda yang dibentuknya.

Perkembangan pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini belum mendapat banyak perhatian para peneliti. Terutama perhatian untuk mengurai dan menjawab pertanyaan mendasar terkait dapatkah urusan pemerintahan umum dibagi ke daerah, dapatkah urusan pemerintahan umum dilaksanakan berdasarkan asas otonomi daerah, serta berbagai aspek yang melatarbelakangi dan implikasi yang ditimbulkan dari perkembangan pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah. Pengkajian semacam ini tentu mempunyai urgensi dan kontribusinya tersendiri terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya perkembangan hukum Pemerintahan Daerah. Penelitian ini sekaligus sebagai respon akademik atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang saat ini sudah berkembang sangat dinamis. Pada muaranya, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi untuk memperkaya literasi di bidang hukum pemerintahan daerah.

Penelitian lain yang terkait masih relatif minim, tetapi bukan tidak ada sama sekali. Muhammad Akbal menguraikan konsep dasar desentralisasi merupakan upaya untuk mengubah model pemerintahan yang bersifat sentralistik menjadi lebih

---

<sup>8</sup> Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*

demokratis dengan cara melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah.<sup>9</sup> Disamping itu, Abdul Rauf Alauddin Said menjelaskan setiap tindakan hukum mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah harus dibangun melalui peraturan perundang-undangan sehingga kewenangan tersebut memiliki legitimasi (keabsahan).<sup>10</sup> Dalam konteks pelaksanaan Pancasila, Andi Azikin menjelaskan Pancasila tidak hanya sebagai simbol ideologi negara, maka diperlukan ide secara konseptual yang operasional mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam menjalankan pemerintahan.<sup>11</sup>

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini fokus pada 2 (dua) rumusan masalah berikut, yaitu *pertama*, apakah kewenangan urusan pemerintahan umum dapat dibagi ke daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan *kedua*, bagaimana perkembangan pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan umum pada sub urusan pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan di daerah.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan data sekunder, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka. Analisis data menggunakan teknik deskriptif kualitatif.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Pembagian Kewenangan Urusan Pemerintahan Umum kepada Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota

---

<sup>9</sup> Muhammad Akbal, "Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah," *Jurnal Supremasi* XI, no. 2, Oktober 2016, hlm. 106.

<sup>10</sup> Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945," *Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 4, Desember 2015, hlm. 599.

<sup>11</sup> Andi Azikin, "Konsep dan Implementasi Ideologi Pancasila Dalam Perumusan Kebijakan Pemerintahan," *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* 1, no. 2, November 2018, hlm. 87.

Pasal 25 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah mengatur bahwa urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Adapun untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut, gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh instansi vertikal. Dari segi pertanggungjawaban, dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Khusus di level kabupaten/kota, camat juga melaksanakan urusan pemerintahan umum.

**Tabel 1. Pelaksanaan, Pertanggungjawaban, dan Pembiayaan Urusan Pemerintahan Umum**

| <b>Pelaksana</b>   | <b>Pertanggungjawaban</b>                                 | <b>Pembiayaan</b> |
|--|---|-------------------|
| Gubernur   | Presiden (melalui Mendagri)                               | APBN              |
| Bupati/Walikota  | Menteri (melalui Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat) | APBN              |
| Camat  | Bupati/Walikota   | APBD Kab/Kota     |
| Instansi Vertikal (sesuai dengan urusan yang dilaksanakan). Sifatnya hanya membantu Gubernur/bupati/walikota | Bertanggungjawab sendiri                                  | APBN              |

Berdasarkan hal di atas, Undang-Undang Pemerintahan Daerah sejak awal telah menegaskan bahwa urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati, Walikota, dan Camat. Selain alasan karena negara kesatuan, nampaknya penyerahan urusan pemerintahan umum kepada Pemerintah Daerah disebabkan oleh beberapa hal.

*Pertama*, alasan efektivitas. Dalam negara kesatuan, meski pemerintah pusat itu memegang kendali semua urusan pemerintahan, namun dalam praktiknya selalu melibatkan pemerintah daerah. Jika dikaitkan dengan definisi pemerintahan dalam arti luas, maka pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.<sup>12</sup> Dari definisi tersebut, jelas bahwa pemerintah itu mencakup semua lembaga-lembaga negara, tidak terkecuali lembaga-lembaga yang ada di daerah.

Adapun Gubernur/Bupati/Walikota merupakan pejabat pemerintahan karena Gubernur/Bupati/Walikota melaksanakan Fungsi Pemerintahan. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.

Dikaitkan dengan urusan pemerintahan umum, secara nasional, Presiden memegang tanggung jawab urusan pemerintahan umum selaku pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan dan tidak didesentralisasikan. Namun demikian, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dapat mendelegasikan pelaksanaan urusan tersebut kepada kepala daerah, dimana di tingkat provinsi menjadi tanggung jawab gubernur sedangkan di tingkat kabupaten/kota menjadi tanggung jawab bupati/wali kota. Selain itu, dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan Umum tersebut, kepala daerah juga perlu didukung secara administrasi dan operasional dengan unit yang merupakan perpanjangan tangan pusat atau unit dekonsentrasi. Untuk itu, keberadaan unit/badan kesatuan bangsa dan politik di tingkat daerah dengan berbagai macam

---

<sup>12</sup> Fikri Wahyudin, Riva Aryani Purwana, dan Syifa Masrihah, "Efektivitas Sistem Pemerintah Efektivitas Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia," *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia* 1, No. 2, 2019, hlm. 13.

nomenklatur dapat membantu kepala daerah dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan Umum dengan pembiayaan APBN.<sup>13</sup>

Diakuinya entitas Pemerintah Daerah dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah membuktikan bahwa Pemerintah Daerah merupakan pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat yang ada di daerah, sehingga jika untuk mengatur masyarakat yang ada di daerah dan semua ditangani oleh Pemerintah Pusat justru menjadi tidak efektif. Indonesia dengan wilayahnya yang sangat luas dan jumlah penduduknya yang banyak serta tingkat heterogenitas yang begitu kompleks, tentu tidak mungkin pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dimaksud, salah satunya diperlukan desentralisasi,<sup>14</sup> disamping dekonsentrasi.

*Kedua*, terdapatnya asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Kedua asas ini merupakan asas hubungan penyelenggaraan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah. Dalam UU Pemerintahan Daerah, ada tiga hubungan kewenangan antara pusat dengan daerah. (1) Desentralisasi, yaitu penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. (2) Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Yang kemudian dimaksud dengan instansi vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi. (3) Tugas Pembantuan, yaitu penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan

---

<sup>13</sup> Humas Setkab, "Ihwal Urusan Pemerintahan Umum," 24 Desember 2021, <https://setkab.go.id/ihwal-urusan-pemerintahan-umum/>.

<sup>14</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hlm. 33.



Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Pelaksanaan urusan pemerintahan umum sejatinya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Namun, terdapatnya dekonsentrasi dan tugas pembantuan memungkinkan bagi pemerintah pusat untuk mendekonsentrasikan serta memberikan tugas pembantuan ke pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas urusan pemerintahan umum khususnya dalam hal pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila.

*Ketiga*, urusan pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan merupakan urusan yang menjangkau masyarakat di daerah secara langsung karena berkaitan dengan ideologi negara. Urusan pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan ini dalam praktiknya melibatkan guru/pendidik yang ada di daerah, tokoh agama, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan juga pegawai negeri sipil yang ada di daerah. Penegasan bahwa urusan Pendidikan Pancasila dan wawasan kebangsaan ini mengacu pada Pasal 25 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing, salah satunya urusan Pendidikan Pancasila dan wawasan kebangsaan. Khusus mengenai wawasan kebangsaan, terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendidikan Wawasan Kebangsaan (selanjutnya disebut Permendagri 71/2012). Pasal 3 Permendagri 71/2012 menegaskan bahwa Pemerintah daerah wajib menyelenggarakan Pendidikan Wawasan Kebangsaan (PWK).

*Keempat*, pemerintah daerah harus terlibat dalam penyelenggaraan pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan. Dampak adanya otonomi daerah membuat daerah dapat berkreasi dan berinovasi apapun berkaitan dengan isu-isu ideologi terutama tantangannya di masing-masing daerah. Dalam konsep otonomi daerah, esensi kebijakan otonomi daerah itu berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi

yang berkembang luas dalam kehidupan nasional.<sup>15</sup> Otonomi memungkinkan terlaksananya *bottom up planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan. Sehingga pembangunan akan berjalan sesuai dengan kebutuhan di daerahnya.<sup>16</sup>

Hasil Riset dari Paryanto, Marno Wance, Ayatullah Hadi, dan Bakri La Suhu yang dilakukan di DIY menunjukkan bahwa Peraturan Daerah tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan hadir bersamaan dengan momentum transisi yang sedang terjadi dalam kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan keamanan, serta fenomena ketertiban di wilayah DIY yang sedang berlangsung secara fluktuatif. Perubahan yang terjadi ini secara perlahan juga berpengaruh pada fluktuasi wawasan kebangsaan dan kesadaran dalam membangun suasana kehidupan kebangsaan dari warga negara Indonesia, khususnya DIY. Terjadinya berbagai bentuk konflik, tindakan intoleransi, dan kekerasan jalanan adalah contoh nyata dari semakin pudarnya nilai-nilai Pancasila dan wawasan kebangsaan. Peraturan Daerah tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan hadir sebagai bentuk kesadaran dan tanggung jawab Pemerintahan Daerah DIY dalam memberikan solusi kebijakan untuk mengatasi peluruhan dan memudarnya kesadaran dan semangat dalam mengaktualisasikan nilai-nilai Pancasila dan Wawasan Kebangsaan.<sup>17</sup> Hasil riset ini menguatkan alasan bahwa Pemerintah Daerah justru menjadi garda terdepan dalam mengurus masalah pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan. Tantangan setiap daerah pasti berbeda, sehingga pola pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan yang diterapkan dapat disesuaikan dengan kebutuhan yang ada di daerah.

Berdasarkan 4 (empat) hal di atas, justru peran yang sangat dominan dalam urusan pemerintahan umum khususnya pada sub urusan pembinaan Pancasila dan wawasan

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 279–80.

<sup>16</sup> H. Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2000, hlm. 5.

<sup>17</sup> Paryanto, Marno Wance, Ayatullah Hadi, dan Bakri La Suhu, “Kebijakan, Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan di Daerah Istimewa Yogyakarta,” *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* 4, no. 2, November 2022, hlm. 160–62.

kebangsaan ada pada Pemerintahan Daerah. Sejak awal UU Pemerintah Daerah telah menempatkan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai aktor utama dalam urusan pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan. Dengan demikian, urusan pemerintahan umum yang pada dasarnya merupakan kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, ternyata dalam praktiknya dapat dibagi kepada Pemerintah Daerah.

### **Perkembangan Pelaksanaan Kewenangan Urusan Pemerintahan Umum Pada Sub Urusan Pembinaan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan di Daerah**

Secara yuridis konseptual, urusan pemerintahan umum dikenal dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia.<sup>18</sup> Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, urusan pemerintahan umum ini pada dasarnya merupakan kewenangan Presiden,<sup>19</sup> tetapi pelaksanaannya dilimpahkan kepada Gubernur, Bupati/Walikota.<sup>20</sup> Mekanisme pelaksanaan urusan pemerintahan umum identik dengan konsep dekonsentrasi. Apabila menggunakan peristilahan umum, Jennie I. Litvack dkk. menyebut dekonsentrasi terjadi ketika pemerintah pusat memberikan tanggung jawab untuk urusan tertentu kepada kantor cabangnya di daerah (*regional branch offices*). Pemberian urusan melalui mekanisme dekonsentrasi tidak melibatkan transfer kewenangan (*authority*) kepada lembaga dibawahnya.<sup>21</sup>

*“Deconcentration occurs when the central government disperses responsibilities for certain services to its regional branch offices. This does not involve any transfer of authority to lower levels of government and is unlikely to lead to the potential benefits or pitfalls of decentralization.”*

Jennie I. Litvack dkk menyebut desentralisasi yang terjadi di banyak negara kesatuan sebenarnya adalah dekonsentrasi. Karena dalam bentuk negara kesatuan tidak ada pemerintah daerah yang berposisi sebagai institusi independen yang secara hukum bertanggung jawab kepada warga lokal. Pemerintah daerah hanya digunakan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan saja.

<sup>18</sup> Lihat Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>19</sup> Lihat Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>20</sup> Lihat Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Penjelasan Umum angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>21</sup> Litvack, Jennie I, et.al, *Rethinking Decentralization in Developing Countries (Sector Studies Series)*, hlm. 14.

*“The decentralization that has occurred in many unitary countries is actually deconcentration, since independent local governments (which are legally accountable to local constituents) do not exist and local field offices of the central government are simply used to improve the efficiency and effectiveness of service delivery.”<sup>22</sup>*

Indonesia meski berbentuk sebagai negara kesatuan, akan tetapi mempunyai Pemerintahan Daerah yang bersifat otonom. Pemerintahan Daerah di Indonesia diberikan kewenangan konstitusional untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>23</sup> Asas otonomi adalah prinsip dasar sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan otonomi daerah dengan menggunakan mekanisme desentralisasi. Sedangkan untuk sebagian urusan pemerintahan yang tidak didesentralisasikan kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, maka penyelenggaraannya di daerah dilakukan dengan mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dekonsentrasi di Indonesia diterjemahkan dengan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>24</sup> Dekonsentrasi menitikberatkan pada pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang pada dasarnya merupakan urusan pemerintah pusat, sehingga tidak terjadi peralihan kewenangan dan tanggung jawab. Dalam mekanisme dekonsentrasi ini, kedudukan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) tidak lain hanya sebagai pelaksana urusan pemerintahan yang pada hakikatnya urusan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Pusat (Presiden).

Berbeda dengan desentralisasi yang diterjemahkan sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.<sup>25</sup> Dalam desentralisasi terjadi penyerahan urusan pemerintahan, sehingga terjadi pula peralihan kewenangan dan tanggung jawab. Andrew Heywood menyebutnya sebagai *the expansion of local autonomy through the transfer of powers and*

---

<sup>22</sup> Litvack, Jennie I, et.al, 14.

<sup>23</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

<sup>24</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>25</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

*responsibilities away from national bodies.*<sup>26</sup> Melalui mekanisme desentralisasi, Pemerintah Pusat menyerahkan urusan pemerintahan negara kepada Pemerintah Daerah untuk diselenggarakan secara mandiri. Di Indonesia, urusan pemerintahan yang didesentralisasikan mencakup urusan pemerintahan yang tergolong dalam urusan pemerintahan konkuren.<sup>27</sup>

Kembali pada konteks urusan pemerintahan umum, bahwa sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan umum UU Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum ini menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Akan tetapi, Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah melimpahkannya kepada Gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada Bupati/Walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Pelaksanaan urusan pemerintahan umum semacam ini agak lebih tepat disebut dengan mekanisme dekonsentrasi. Sebab, tidak terjadi penyerahan urusan pemerintahan yang disertai dengan peralihan kewenangan berdasarkan mekanisme desentralisasi melalui pembagian urusan seperti dalam urusan pemerintahan konkuren. Bahkan tegas disebut dalam Pasal 25 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah, bahwa pertanggungjawaban pelaksanaan urusan pemerintahan umum tetap ada pada Presiden.

*“Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.”*

Urusan pemerintahan umum juga tidak dilaksanakan dengan mekanisme tugas pembantuan, karena Pasal 25 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah tidak menyebut

---

<sup>26</sup> Andrew Heywood, *Politics*, 4th ed, Palgrave Foundations, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, 2013, hlm. 379.

<sup>27</sup> Lihat Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.*

adanya penugasan kepada Pemerintah Daerah atau Kepala Pemerintah Daerah, tetapi *dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing*. Artinya, tanpa perlu adanya penugasan maka Kepala Pemerintah Daerah tetap berkewajiban melaksanakan urusan pemerintahan umum.

Pelaksanaan urusan pemerintahan umum yang dilimpahkan kepada kepala pemerintahan daerah ini nampak ditengarai oleh keadaan sosiologis, geografis dan tujuan mewujudkan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan umum. Kepala daerah dianggap lebih mengetahui kondisi, kebutuhan dan permasalahan di daerah, sehingga dianggap lebih tepat, efektif & efisien dalam melaksanakan dan mengambil keputusan tertentu. Peter Blunt dan Mark Turner menyebut *because the officials know the local conditions, they are well placed to make decisions and allocate resources that fit with the specific conditions prevailing in a particular territory*.<sup>28</sup>

Apalagi urusan pemerintahan umum mencakup tata kelola sosial kemasyarakatan yang terkait dengan pembinaan ideologi, wawasan kebangsaan, ketahanan nasional, persatuan dan kesatuan, kerukunan, penyelesaian masalah, penanganan konflik sosial, serta pengembangan kehidupan demokrasi. Kondisi geografis yang luas dan letak daerah yang tersebar di berbagai pulau, ditambah kondisi masyarakat yang heterogen (sosiologis) kini nampak mendorong pemerintah pusat mendesentralisasikan urusannya kepada Pemerintahan Daerah. Ming-Hsi Sung & Hary Abdul Hakim menyebut *Indonesia has to take the territorial decentralization system as a central value in order to give the central authorities to manage regions and provinces in this country*.<sup>29</sup>

Pada perkembangannya, sebagian Pemerintahan Daerah telah membentuk Peraturan Daerah (Perda) dalam rangka memberikan dasar hukum pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah. Meskipun pada hakikatnya urusan pemerintahan umum ini bukan merupakan kewenangan daerah. Padahal konsep normatifnya,

---

<sup>28</sup> G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2007, hlm. 119.

<sup>29</sup> Ming-Hsi Sung dan Hary Abdul Hakim, "Unitary, Federalized, or Decentralized?: The Case Study of Daerah Istimewa Yogyakarta as the Special Autonomous Regions in Indonesia," *Indonesian Comparative Law Review* 1, no. 2 (2019): 104–21, <https://doi.org/10.18196/iclr.1210>.

Perda itu dibentuk dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus/kekhasan dari Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat.<sup>30</sup>

**Tabel 2. Contoh Daerah yang Membentuk Perda dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Umum**

| No. | Nama Perda   | Konsiderans   |
|-----|--|---|
| 1.  | Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 18 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan        | bahwa dalam rangka memberikan dasar hukum untuk mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan umum dalam pengembangan pemantapan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan, perlu menetapkan peraturan daerah  |
| 2.  | Peraturan Daerah Kabupaten Blora Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan            | bahwa berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, salah satu urusan pemerintahan umum yang dilaksanakan oleh Bupati meliputi pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia |
| 3.  | Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan | bahwa perlu dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan  |
| 4.  | Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan            | bahwa perlu dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan  |

<sup>30</sup> Lihat Penjelasan Umum angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- 
5. Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan bahwa perlu dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan
- 

Hasil identifikasi terhadap daerah yang mempunyai Perda tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan menunjukkan terdapat 2 (dua) Pemerintahan Daerah Kabupaten yang mencantumkan secara tegas dalam konsiderans bahwa pembentukan Perda merupakan bentuk pelaksanaan urusan pemerintahan umum. Sisanya 3 (tiga) Pemerintahan Daerah Provinsi tidak secara tegas menyebut pembentukan Perda untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, akan tetapi menegaskan pembentukan Perda untuk memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan. Meski demikian, terlihat ada pengakuan bahwa penyelenggaraan Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan itu sebelumnya tidak ada dasar hukumnya, sehingga perlu dilandasi dengan Perda.

Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada kenyataannya juga tetap mengakomodasi dan menyesuaikannya dengan aspek lokalitas yakni mencakup kebutuhan, kondisi dan muatan lokal. Hal itu ditunjukkan sebagaimana substansi Perda yang mengatur kebutuhan, kondisi khusus daerah, kearifan/muatan lokal. Pada akhirnya, terdapat aspek desentralisasi dan otonomi daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah. Sehingga Pemerintah Daerah tidak hanya sekedar sebagai pelaksana urusan pemerintahan umum yang dilimpahkan Presiden melalui mekanisme dekonsentrasi.

**Tabel 3 Ketentuan yang Memuat Aspek Lokalitas dalam Perda tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan**

| No. | Nama Perda  | Substansi Lokalitas  |
|-----|---|--|
| 1.  | Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 18 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan | <i>Pasal 19<br/>(1) Muatan materi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 18 disampaikan sesuai dengan kemampuan, kondisi, dan kebutuhan sasaran peserta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6.</i> |

---



|    |  |  |
|----|--|--|
|    |  | <p>(2) <i>Pemerintah Daerah dapat menambahkan muatan materi Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan materi muatan lokal.</i></p> <p>(3) <i>Ketentuan lebih lanjut mengenai materi muatan lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Bupati.</i></p>   |
| 2. | Peraturan Daerah Kabupaten Blora Nomor 7 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan            | <p style="text-align: right;"><i>Pasal 13</i></p> <p>(1) <i>Penyelenggaraan Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan melalui Pendidikan Informal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf c dapat dilakukan oleh keluarga dan/atau lingkungan sosial dengan berbasis budaya, adat-istiadat atau kearifan lokal.</i></p> <p>(2) <i>Pendidikan Informal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk kegiatan belajar secara mandiri dengan pemahaman dan penerapan pendidikan berbasis budaya dan kearifan lokal.</i></p> |
| 3. | Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan | <p style="text-align: right;"><i>Pasal 17</i></p> <p>(1) ...</p> <p>(2) <i>Muatan materi Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>a. ...;</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>b. ...;</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>c. muatan lokal:</i></p> <p style="margin-left: 40px;"><i>1. Keistimewaan DIY; dan</i></p> <p style="margin-left: 40px;"><i>2. lagu-lagu nasional dan daerah.</i></p>                                       |
| 4. | Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan            | <p style="text-align: right;"><i>Pasal 16</i></p> <p>(1) ...</p> <p>(2) <i>Muatan materi Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>a. ...;</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>b. ...;</i></p> <p style="margin-left: 20px;"><i>c. muatan lokal:</i></p> <p style="margin-left: 40px;"><i>1. nilai-nilai budaya Provinsi Banten; dan</i></p> <p style="margin-left: 40px;"><i>2. lagu-lagu nasional dan daerah.</i></p>                     |

---

|   |   |                 |
|---|---|-----------------|
| 5. Peraturan Daerah Provinsi Jambi<br>Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan | (1) ...<br>(2) <i>Muatan materi Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</i><br>a. ...;<br>b. ...;<br>c. <i>muatan lokal:</i><br>1. <i>budaya adat istiadat; dan</i><br>2. <i>lagu Kebangsaan Indonesia Raya, lagu-lagu nasional dan daerah;</i><br>3. <i>Waktu dan tempat Pelaksanaan dan /atau mengumandangkan lagu Kebangsaan Indonesia Raya, lagu-lagu nasional dan daerah dimaksud Ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.</i> | <i>Pasal 17</i> |
|---|---|-----------------|

---

Disamping substansi Perda yang mengakomodasi aspek lokalitas, anggaran dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah pada kenyataannya juga tidak hanya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN), sebagaimana yang semula tegas ditentukan dalam Pasal 25 ayat (5) UU Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga menjadi sumber pembiayaan mandiri dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah.

Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum ini oleh karenanya juga akan bertanggung jawab pada 2 (dua) lembaga, yakni (1) kepada Gubernur atau Menteri, sebagai konsekuensi atas pelaksanaan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;<sup>31</sup> (2) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagai konsekuensi atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah,<sup>32</sup> serta adanya fungsi pengawasan dalam pelaksanaan Perda.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>32</sup> Pasal 71 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>33</sup> Pasal 101 ayat (1) huruf c, 154 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Analisis di atas menemukan sejumlah fakta, diantaranya: (1) urusan pemerintahan umum yang pada dasarnya merupakan kewenangan Presiden, tidak hanya dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat akan tetapi dilimpahkan kepada Kepala Daerah; (2) sebagian Pemerintahan Daerah telah membentuk Perda sebagai dasar hukum pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah; (3) Perda yang mengatur tentang urusan pemerintahan umum pada kenyataannya memuat aspek lokalitas sehingga ada aspek otonomi daerah dalam pelaksanaannya; (4) anggaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah pada kenyataannya juga tidak hanya bersumber dari APBN, akan tetapi juga bersumber dari APBD; (5) Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum selain bertanggung jawab kepada pejabat pemerintahan di atasnya (Gubernur dan/atau Presiden), juga bertanggung jawab kepada DPRD masing-masing.

Penelitian ini mendapati temuan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan umum yang semula terkesan diselenggarakan dengan mekanisme dekonsentrasi, nampak terindikasi bergeser mengarah ke desentralisasi. Meski secara yuridis tidak secara tegas diatur adanya penyerahan wewenang penyelenggaraan urusan pemerintahan umum,<sup>34</sup> akan tetapi menguatnya peran Pemerintahan Daerah yang secara mandiri (otonom) melaksanakan urusan pemerintahan umum cukup menjadi alasan. Sebagaimana ditunjukkan dengan dibentuknya sejumlah Perda yang mendasari pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah, berikut dimuatnya aspek lokalitas, pendanaan mandiri dari APBD, serta sistem pertanggungjawaban di level daerah. Kedudukan Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum juga dapat dikatakan tidak hanya sebagai wilayah administratif saja seperti yang dimaksud Pasal 4 UU Pemerintahan Daerah, melainkan juga telah menjadi daerah otonom.

Pemerintahan Daerah yang telah mandiri dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, maka Pemerintah Pusat semestinya cukup melakukan pembinaan yang

---

<sup>34</sup> Seperti yang kebanyakan disebut kebanyakan peneliti bahwa *decentralization is intended to give authority from the state government to local governments to regulate and manage certain affairs as their own household affairs*. Zaenal Arifin Hoesein, Arifudin Arifudin, dan Susi Dian Rahayu, "The Effectiveness of Decentralization Policy in Local Government Administration," *Jurnal Akta* 9, no. 2, 30 Juni 2022, hlm. 242–59, <https://doi.org/10.30659/akta.v9i2.23544>.

menekankan pada fasilitasi pemberdayaan daerah otonom, melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan dan pengawasan.<sup>35</sup> Hal demikian dalam rangka untuk terus memberi kebebasan dan kemandirian kepada daerah otonom dalam berkreasi menyelenggarakan pemerintahannya dan pengambilan keputusan yang sesuai dengan kondisi daerahnya terutama kebijakan yang harus cepat ditangani pelaksanaannya.<sup>36</sup>

Penyerahan dan pergeseran kewenangan urusan pemerintahan umum kepada Pemerintahan Daerah, disamping merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari juga memiliki segi positif yaitu tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik, karena masyarakat di daerah sangat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang di sekitar lingkungannya.<sup>37</sup> Bahkan berkembang gagasan desentralisasi ini dilaksanakan berbasis kompetensi dan kapasitas daerah, yang didasarkan pada beberapa aspek seperti geografi, keamanan, sosial politik, potensi ekonomi, keuangan daerah, kemampuan organisasi pemerintah dengan tujuan untuk memungkinkan desentralisasi dilakukan lebih dekat dengan kondisi lokal di daerah.<sup>38</sup>

## PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan bahwa: *pertama*, peran yang sangat dominan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum khususnya pada sub urusan pendidikan/pembinaan Pancasila dan wawasan kebangsaan ada pada Pemerintahan Daerah. UU Pemerintahan Daerah telah menempatkan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai aktor utama. Pelaksanaan urusan pemerintahan umum yang semula merupakan kewenangan Presiden, pada kenyataannya terbagi kepada Pemerintahan Daerah sesuai dengan asas desentralisasi dan otonomi daerah. *Kedua*, urusan

---

<sup>35</sup> Johansyah Johansyah, "Pemerintahan Daerah dalam Sistem Otonomi," *Solusi* 16, no. 3, 1 September 2018, hlm. 283–92, <https://doi.org/10.36546/solusi.v16i3.137>.

<sup>36</sup> Johansyah, "Pemerintahan Daerah dalam Sistem Otonomi."

<sup>37</sup> Achmad Fauzi, "Otonomi Daerah dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik," *Jurnal Spektrum Hukum* 16, no. 1, 2019, hlm. 119–36.

<sup>38</sup> Ngesti Prasetyo dkk., "The Politics of Indonesias Decentralization Law Based on Regional Competency," *Brawijaya Law Journal* 8, no. 2, 31 Oktober 2021, hlm. 159–84, <https://doi.org/10.21776/ub.blj.2021.008.02.01>.

pemerintahan umum yang semula dilaksanakan dengan asas dekonsentrasi telah berkembang mengarah ke desentralisasi. Menguatnya peran Pemerintahan Daerah yang secara mandiri melaksanakan urusan pemerintahan umum cukup menjadi alasan. Sebagaimana dibentuknya sejumlah Perda yang mengakomodasi aspek lokalitas dan pembiayaan dari APBD. Perkembangan pelaksanaan urusan pemerintahan umum juga ditengarai keadaan sosiologis, geografis dan tujuan mewujudkan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan. Kedudukan Daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum pada akhirnya tidak hanya sebagai wilayah administratif saja, akan tetapi telah menjadi daerah otonom.

Temuan penelitian ini menunjukkan adanya perkembangan dalam Hukum Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, Pemerintah perlu mengevaluasi UU Pemerintahan Daerah, khususnya terkait norma yang mengatur pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan umum, agar bandul desentralisasi dalam bingkai negara kesatuan tetap bisa bergerak secara seimbang. Disamping itu, Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan atau menetapkan peraturan di daerah terkait urusan pemerintahan umum juga agar tetap mempedomani UU Pemerintahan Daerah, tetap berinovasi, menghormati dan mengakomodasi muatan lokal, serta mengedepankan koordinasi/ komunikasi dengan instansi terkait.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rauf Alauddin Said. "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945." *Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 4 (Desember 2015).
- Andi Azikin. "Konsep dan Implementasi Ideologi Pancasila dalam Perumusan Kebijakan Pemerintahan." *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* 1, no. 2 (November 2018).
- Fauzi, Achmad. "Otonomi Daerah dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik." *Jurnal Spektrum Hukum* 16, no. 1 (2019).
- Fikri Wahyudin, Riva Aryani Purwana, dan Syifa Masrihah. "Efektivitas Sistem Pemerintah Efektivitas Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia." *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia* 1, no. 2 (2019).
- G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

- H. Djoko Sudantoko. *Dilema Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2003.
- Heywood, Andrew. *Politics*. 4th ed. Palgrave Foundations. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- Hoesein, Zaenal Arifin, Arifudin Arifudin, dan Susi Dian Rahayu. "The Effectiveness of Decentralization Policy in Local Government Administration." *Jurnal Akta* 9, no. 2 (30 Juni 2022): 242. <https://doi.org/10.30659/akta.v9i2.23544>.
- Humas Setkab. "Ihwal Urusan Pemerintahan Umum," 24 Desember 2021. <https://setkab.go.id/ihwal-urusan-pemerintahan-umum/>.
- I Wayan Arthanaya. "Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah." *Jurnal Kertha Wicaksana* 17, no. 2 (Juli 2011).
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Johansyah, Johansyah. "Pemerintahan Daerah dalam Sistem Otonomi." *Solusi* 16, no. 3 (1 September 2018): 283–92. <https://doi.org/10.36546/solusi.v16i3.137>.
- Josef Riwu Kaho. *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*. Jakarta: Rajawali Pers, 1991.
- Litvack, Jennie I, et.al. *Rethinking Decentralization in Developing Countries (Sector Studies Series)*. Washington D.C.: World Bank Publications, 1998.
- Muhammad Akbal. "Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah." *Jurnal Supremasi XI*, no. 2 (Oktober 2016).
- Ni'matul Huda. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Paryanto, Marno Wance, Ayatullah Hadi, dan Bakri La Suhu. "Kebijakan, Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan di Daerah Istimewa Yogyakarta." *Journal of Governance and Local Politics (JGLP)* 4, no. 2 (November 2022).
- Prasetyo, Ngesti, Moh Fadli, Tunggul Sn, dan Muchamad Safaat. "The Politics of Indonesia Decentralization Law Based on Regional Competency." *Brawijaya Law Journal* 8, no. 2 (31 Oktober 2021): 159–84. <https://doi.org/10.21776/ub.blj.2021.008.02.01>.
- Sung, Ming-Hsi, dan Hary Abdul Hakim. "Unitary, Federalized, or Decentralized?: The Case Study of Daerah Istimewa Yogyakarta as the Special Autonomous Regions in Indonesia." *Indonesian Comparative Law Review* 1, no. 2 (2019). <https://doi.org/10.18196/iclr.1210>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendidikan Wawasan Kebangsaan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1060.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan Tambahan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2022 Nomor 12.

Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan.

Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 8 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan Lembaran Daerah Provinsi Banten Tahun 2022 Nomor 8.

Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 18 Tahun 2022 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan Lembaran Daerah Kabupaten Boyolali Tahun 2022 Nomor 8.

Humas Setkab, "Ihwal Urusan Pemerintahan Umum," 24 Desember 2021, <https://setkab.go.id/ihwal-urusan-pemerintahan-umum/>.