

**LAPORAN AKHIR**  
**PENELITIAN DOSEN PEMULA UNIVERSITAS LAMPUNG**



**REDESAIN HUKUM HUBUNGAN KEWENANGAN  
PUSAT DAN DAERAH UNTUK MEMPERKUAT SINERGITAS DALAM  
PELAYANAN PUBLIK**

**TIM PENGUSUL**

Malicia Evendia, S.H., M.H.      NIDN 0030099101      SINTA ID 6674437  
Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.      NIDN 0018028703      SINTA ID 5976128

**DIBIYAI DIPA BLU UNIVERSITAS LAMPUNG  
DENGAN SURAT KONTRAK PENELITIAN DOSEN PEMULA  
NOMOR: 1275/UN26.21/PN/2020**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
2020**

**HALAMAN PENGESAHAN**  
**PENELITIAN DOSEN PEMULA UNIVERSITAS LAMPUNG**

---

Judul Penelitian	: Redesain Hukum Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah untuk Memperkuat Sinergitas dalam Pelayanan Publik
Manfaat sosial ekonomi	:Regulasi/produk kebijakan hukum
Jenis penelitian	: Penelitian Dosen Pemula
Ketua Peneliti	
a. Nama Lengkap	: Malicia Evendia, S.H., M.H.
b. NIDN	: 0030099101
c. SINTA ID	: 6674437
d. Jabatan Fungsional	: -
e. Program Studi	: Ilmu Hukum
f. Nomor HP	: 082279172299
g. Alamat surel (e-mail)	: maliciaevendia@gmail.com
Anggota Peneliti (1)	
a. Nama Lengkap	: Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.
b. NIDN	: 0018028703
c. SINTA ID	: 5976128
d. Program Studi	: Ilmu Hukum
Jumlah mahasiswa yang terlibat	: 2 (dua) orang
Jumlah alumni yang terlibat	: 2 (dua) orang
Jumlah staf yang terlibat	: 2 (dua) orang
Lokasi kegiatan	: Provinsi Lampung
Lama kegiatan	: 6 (enam) bulan
Biaya Penelitian	: Rp. 15.000.000,-
Sumber dana	: DIPA BLU Unila Tahun 2020

Bandar Lampung, September 2020

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Lampung



(Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.)  
NIP 1960031019870310002

Ketua Peneliti

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Malicia'.

(Malicia Evendia, S.H., M.H.)  
NIK 231704910930201

Menyetujui,  
Ketua LPPM Universitas Lampung



(Dr. Lusmeilia Afriani, D.E.A)  
NIP 196505101993032008

## IDENTITAS DAN URAIAN UMUM

---

1. Judul Penelitian:

Redesain Hukum Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah untuk Memperkuat Sinergitas dalam Pelayanan Publik

2. Tim Peneliti

No.	Nama	Jabatan	Bidang Keahlian	Program Studi	Alokasi Waktu (jam/minggu)
1.	Malicia Evendia, S.H., M.H.	Ketua	Hukum Pemerintahan Daerah	Ilmu Hukum	14 jam/minggu
2.	Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.	Anggota	<i>Legal Drafting</i>	Ilmu Hukum	10 jam/minggu
3.	Thio Haikal Anugerah	Mhsw 1	Asisten Peneliti	Magiter Hukum	4 jam/minggu
4.	Ganiviantara Pratama	Mhsw 2	Asisten Peneliti	Ilmu Hukum	4 jam/minggu

3. Objek Penelitian (jenis material yang akan diteliti dan segi penelitian):

Dokumen kebijakan hukum termasuk peraturan perundang-undangan berkaitan dengan otonomi dan kewenangan daerah, dan penelitian ini dilakukan dari perspektif ilmu hukum.

4. Masa Pelaksanaan

Mulai : bulan Maret tahun 2020

Berakhir : bulan September tahun 2020

5. Usulan Biaya : Rp. 15.000.000,-

6. Lokasi Penelitian : Provinsi Lampung

7. Instansi lain yang terlibat (jika ada, dan uraikan apa kontributornya)

Beberapa instansi yang akan terlibat dalam penelitian ini yakni Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung. Instansi tersebut berkontribusi dalam memberikan sumber data dan kondisi eksisting terkait penyelenggaraan pemerintahan dalam lingkup wilayahnya. Hal ini dalam rangka memperkuat data penelitian peneliti.

8. Kontribusi mendasar pada suatu bidang ilmu (uraikan tidak lebih dari 50 kata, tekankan pada gagasan fundamental dan orisinal yang akan mendukung pengembangan iptek)

Penelitian ini akan memperkaya dan melengkapi sumber bacaan dan referensi bagi ilmu hukum khususnya hukum pemerintahan daerah. Penelitian ini amat diperlukan karena belum ada peneliti lain yang melakukan redesain hukum dalam rangka menciptakan sinergi yang lebih ideal antara pusat dan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih responsif. Penelitian ini juga merupakan langkah awal dalam penelitian selanjutnya menuju penelitian hilirisasi.

9. Jurnal ilmiah yang menjadi sasaran untuk setiap penerima hibah (tuliskan nama terbitan berkala ilmiah dan tahun rencana publikasi)

Jurnal ilmiah yang menjadi sasaran dalam publikasi hasil penelitian ini yakni jurnal hukum yang terindeks antara lain:

- a. Jurnal Kanun, Jurnal Ilmu Hukum, Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala (SINTA 3); atau
- b. Jurnal Hukum Prioris (SINTA 3), Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Trisakti.

dengan rencana publikasi pada tahun 2020. Selain itu, hasil penelitian ini rencananya juga akan disertakan dalam *international conference 5th International Conference on Social, Humanities, Economics, Law and Development (SHIELD)*.

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>Halaman Sampul</b> .....	i
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	ii
<b>Identitas dan Uraian Umum</b> .....	iv
<b>Daftar Isi</b> .....	vi
<b>Bab 1. Pendahuluan</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan.....	4
C. Tujuan Khusus.....	4
D. Urgensi Penelitian .....	4
E. Output/Temuan.....	4
F. Kontribusi Terhadap Ilmu Pengetahuan.....	5
<b>Bab 2. Tinjauan Pustaka</b> .....	6
<b>Bab 3. Metode Penelitian</b> .....	13
A. Jenis Penelitian .....	13
B. Data dan Sumber data .....	14
C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data .....	15
D. Analisis Bahan Hukum/Data .....	15
E. Tahap-Tahap Penelitian .....	16
<b>Bab 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan</b> .....	17
A. Konsep dan Jenis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah.....	17
B. Pelayanan Publik dalam Pemerintahan Daerah .....	25
C. Urgensi Sinergitas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .....	28
D. Bedah Kasus: Konflik Tanah Mesuji Lampung sebagai Akibat Inharmonisasi Pusat dan Pemerintah Daerah.....	30
E. Redesain Hukum Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah .....	33
<b>Bab 5. Penutup</b> .....	49
A. Simpulan .....	49
B. Saran .....	49
<b>Referensi</b> .....	50

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Berdasarkan konstitusi Negara Indonesia yakni UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945,<sup>1</sup> Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Konsekuensi didirikannya suatu negara adalah terbentuknya pemerintah negara yang berlaku sebagai pemerintah pusat. Kemudian, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945). Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia, sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Selanjutnya disingkat UUD 1945

<sup>2</sup> Penjelasan Umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.<sup>3</sup>

Luasnya daerah-daerah di Indonesia menjadi terbagi-bagi atas beberapa provinsi, kabupaten serta kota. Daerah-daerah tersebut memiliki pemerintahan daerah untuk mempermudah kinerja pemerintah pusat, dalam hal pembagian kekuasaan terhadap daerahnya digunakanlah suatu asas yang dinamakan asas otonomi sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sesuai UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat Negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau lokal. Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut.<sup>4</sup>

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah lokal sendiri. Hal ini, menjadikan keseluruhan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah selalu mengalami pasang surut, ditandai dengan berbagai problematika otonomi dan hubungan kerja kelembagaan antara pusat dengan daerah yang kurang harmonis. Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ternyata belum mampu menyelesaikan problematika tersebut, namun justru menambah rumit hubungan kewenangan pusat dengan daerah. Hal ini tidak sesuai dengan harapan dari tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan yaitu untuk menciptakan ketertiban dan legitimasi yang mempertimbangkan kompetensi.<sup>2</sup>

Permasalahan mengenai inharmonisasi antara pemerintah pusat dan daerah, sejak masa reformasi hingga saat ini masih menjadi topik yang tiada henti. Hal tersebut yang juga berimbas terhadap masyarakat. Salah satu contohnya kasus di Lampung yaitu konflik Kawasan Register 45 Mesuji Lampung. Berbagai persoalan yang timbul dari akibat tarik menarik kepentingan atau “lempar tanggung jawab” antara Pusat dan Daerah menjadikan penelitian ini penting.

---

<sup>4</sup>Tim Penyusun. 2011. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*. hlm.34

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan, permasalahan yang akan diselesaikan dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah redesain hukum hubungan Pusat dengan Daerah yang ideal dalam memperkuat sinergitas dalam Pelayanan Publik?

## **C. Tujuan Khusus Penelitian**

Tujuan khusus penelitian ini yaitu untuk menghasilkan redesain hukum hubungan kewenangan Pusat dan Daerah yang ideal dalam memperkuat sinergitas dalam pelayanan publik.

## **D. Urgensi Penelitian**

Penelitian ini memiliki urgensi, yaitu dalam rangka upaya menuju pemerintahan yang lebih efektif dalam pemberian pelayanan terhadap masyarakat sehingga perlu ditemukannya redesain hukum hubungan kewenangan Pusat dan Daerah yang ideal dalam memperkuat sinergitas dalam pelayanan publik.

## **E. Output/Temuan**

Penelitian ini akan menghasilkan temuan, yaitu redesain Hukum Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah untuk Memperkuat Sinergitas dalam Pelayanan Publik.

## **F. Kontribusi Terhadap Ilmu Pengetahuan**

Kontribusi penelitian ini bermanfaat bagi peningkatan daya saing bangsa melalui pengembangan ilmu pengetahuan hukum di bidang otonomi daerah yang selaras dengan konstitusi. Dalam konteks pengembangan ilmu pengetahuan yang demikian, maka penelitian ini juga akan memperkaya publikasi ilmiah di bidang hukum, setidaknya dalam jurnal nasional terindeks minimal SINTA 4 ataupun prosiding konferensi internasional.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Indonesia menganut sistem presidensial, meskipun masih terdapat perdebatan dan kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem campuran. Namun, satu yang pasti bahwa, Indonesia adalah bukan negara dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana terdapat negara dalam negara. Pembagian kekuasaan berdasarkan Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, Presiden memegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden memilih dan mengangkat menteri anggota kabinet dan berperan penting dalam pengambilan keputusan didalam kabinet, tanpa bergantung kepada lembaga legislatif.

Ditinjau dari aspek pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah dapat dibagi dua, yaitu: pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara, dan pembagian kekuasaan secara vertikal menurut tingkat

pemerintahan, melahirkan hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem *desentralisasi* dan *dekonsentrasi*.<sup>5</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat lebih dari 34 organ, jabatan, atau lembaga-lembaga yang secara eksplisit disebut dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945. Organ tersebut dapat dibedakan dari dua kriteria, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dari segi hirarkinya lembaga atau organ negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis:

- a. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yakni: presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Seluruh lembaga tersebut mendapat kewenangan dari UUD 1945.
- b. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, yakni : menteri negara, TNI, Polri, KY, KPU, dan BI. Lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang- undang.
- c. Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari *regulator* atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional.

Dari segi fungsinya, lembaga atau organ negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hlm. 171.

Mengenai otonomi dan tugas pembantuan ditentukan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945).

Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:<sup>7</sup>

- a. Daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di Negara federal;
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan;
- c. Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir b, tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan UUD 1945 adalah:<sup>8</sup>

- 1) Pemerintahan Daerah merupakan hasil pembentukan oleh Pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh Pemerintah melalui proses hukum apabila daerah tidak mampu menjalankan otonominya setelah melalui fasilitasi pemberdayaan;

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

- 2) Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom;
- 3) Sebagai Konsekuensi cirri butir 1 dan 2, maka kebijakan desentralisasi disusun dan dirumuskan oleh Pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan melibatkan masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis;
- 4) Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) adalah bersifat *tergantung (dependent) dan bawahan (sub-ordinate)*. Hal ini berbeda dengan hubungan antara pemerintah *Negara bagian* dengan pemerintah federal yang menganut federalisme;
- 5) Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara yang membidangi legislatif atau Lembaga pembentuk Undang-Undang dan Yudikatif ataupun lembaga Negara yang berwenang mengawasi keuangan Negara.

Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan Pemerintah lokal (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam

negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.<sup>9</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>10</sup> Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi ruang kepada daerah untuk membangun wilayahnya sendiri. Otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Luasnya cakupan penyelenggaraan pemerintahan yang dibagi dalam urusan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memerlukan prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas agar tercapai hasil yang optimal demi kesejahteraan rakyat. Pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 9 mengatur bahwa:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

---

<sup>9</sup> Ni'matul Huda. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press. hlm. 241

<sup>10</sup> Penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014

- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) mengatur bahwa, “Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.” Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan tersebut, maka hanya urusan pemerintahan konkuren yang menjadi hak dan kewajiban daerah dalam menjalankan otonomi daerah.

Penelitian ini merupakan langkah awal dalam penelitian selanjutnya. Data awal yang sudah peneliti dapatkan, yaitu bahwa terdapat beberapa kasus terkait “lempar tanggung jawab” dan tarik menarik kepentingan antara pusat dan daerah. Hal tersebut mengakibatkan sinergi antar Pusat dan Daerah yang lemah sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan kurang efektif. Hasil penelitian ini nantinya akan menjadi arah konstruksi hukum baru hubungan Pusat dan Daerah dalam meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat. Dengan

demikian, penelitian ini layak dilakukan. Peta jalan penelitian digambarkan pada ragaan berikut.

Ragaan 1. Peta Jalan (*roadmap*) Penelitian.



## BAB 3

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian dan Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) yang hanya menggunakan data sekunder. Model penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif dan analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Mengingat penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, maka pendekatannya menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>11</sup> Selanjutnya digunakan pendekatan *socio-legal*,<sup>12</sup> yang mengkaji praktik dan fenomena konflik Pusat dan Daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

#### B. Data dan Sumber Data

Karena penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif, maka data yang digunakan hanya data sekunder. Data sekunder yang diperlukan itu adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang relevan dengan

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.

<sup>12</sup> Terry Hutchinson, 2002. *Researching and Writing in Law*, Lawbook's Co., Sydney. Dalam penelitian *socio-legal research* ada dua aspek penelitian, yang pertama *legal research* yaitu aspek obyek penelitian tetap ada berupa bahan dalam arti norm, peraturan perundang-undangan dan kedua *socio research* yaitu digunakan metode dan teori-teori ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis.

rumusan masalah yang akan dibahas, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal yang sesuai dengan fokus penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini juga diperoleh dari hasil studi pustaka dan penelusuran di jaringan internet. Data lapangan berupa hasil wawancara dipakai sebagai penunjang untuk melengkapi analisis bahan hukum, yang bersumber dari instansi yang berwenang dan stakeholder yang terkait.

### **C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data**

Pengumpulan data dilakukan melalui Studi Kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip, mencatat, dan memahami berbagai literatur yang terkait dengan objek penelitian baik berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Langkah selanjutnya, bahan data dikumpulkan melalui prosedur identifikasi, inventarisasi, klasifikasi dan sistematisasi bahan data sesuai permasalahan penelitian. Sedangkan data lapangan (untuk penelitian *socio-legal*), dikumpulkan dengan cara wawancara langsung dengan beberapa informan yang mewakili pemerintah daerah. Bahan dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

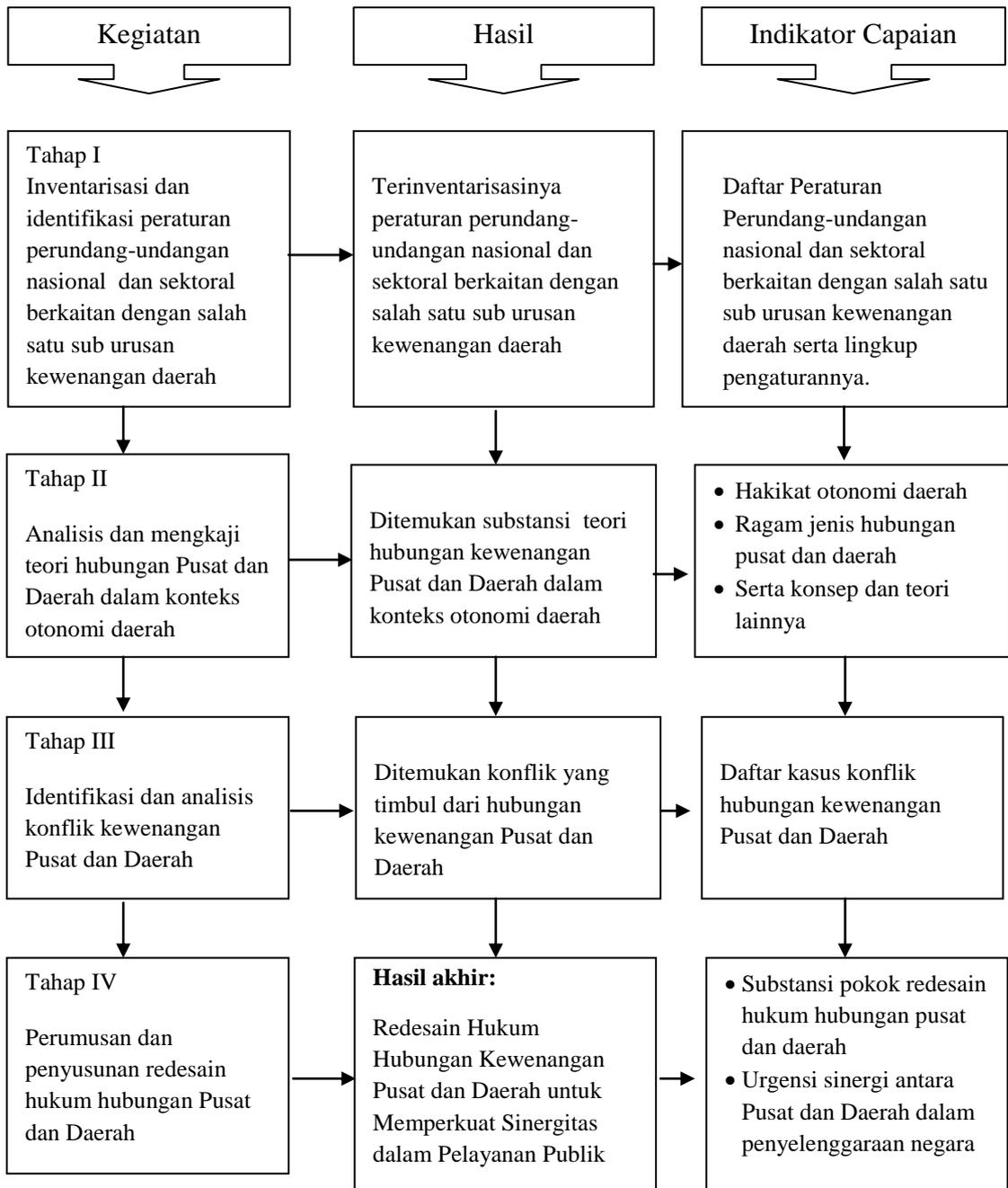
#### **D. Analisis Data**

Analisis terhadap data dilakukan secara kualitatif dengan cara preskriptif-analitik, yaitu menelaah konsep hukum dan norma hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dari aspek ilmu hukum dogmatik, analisis bahan hukum dilakukan dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku. Metode penalaran yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode deduktif.

#### **E. Tahap-Tahap Penelitian**

Pelaksanaan penelitian ini meliputi beberapa tahapan dengan *output* dan indikator keberhasilan digambarkan dalam bagan alir berikut ini.

Bagan 1. Tahap-Tahap Penelitian



## **BAB 4**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Konsep dan Jenis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Negara kesatuan merupakan negara yang bersusun tunggal yang diorganisasikan di bawah sebuah pemerintah pusat. Kekuasaan dan kewenangan yang terletak pada subnasional (wilayah atau daerah), dijalankan atas diskresi pemerintah pusat sebagai pemberian kekuasaan khusus kepada bagian-bagian pemerintahan yang ada dalam negara kesatuan.<sup>13</sup>

Sebagaimana telah diatur dalam konstitusi dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945, bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Bentuk Negara Kesatuan di Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan, hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 37 ayat (5) UUD Tahun 1945 bahwa “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.” Pengaturan mengenai hal ini merupakan hasil amandemen keempat.

Selain bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, Indonesia juga menganut sistem presidensial, meskipun masih terdapat perdebatan dan kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem campuran. Namun, satu yang pasti bahwa, Indonesia adalah bukan negara dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana terdapat negara dalam negara.

---

<sup>13</sup> A.V. Dicey, Introduction.... Agussalim Andi Gadjong, 2007. Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum. Bogor: Ghalia Indonesia. hlm.69

Pembagian kekuasaan berdasarkan Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, Presiden memegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.

Presiden dalam praktiknya dibantu oleh kabinet atau para menteri. Konsep kabinet pemerintahan pada dasarnya tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945. Namun Kabinet Pemerintahan Indonesia dalam hal ini adalah dewan menteri yang ditunjuk oleh presiden. Dalam kabinet, presiden bertanggung jawab atas kebijakan pemerintah sebagai kepala negara dan pemerintahan. Para menteri pada dasarnya adalah pembantu Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan (eksekutif) dengan bidang tugas masing-masing. Presiden memilih dan mengangkat menteri anggota dan berperan penting dalam pengambilan keputusan didalam kabinet, tanpa bergantung kepada lembaga legislatif.

Ditinjau dari aspek pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah dapat dibagi dua, yaitu: pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara, dan pembagian kekuasaan secara vertikal menurut tingkat pemerintahan, melahirkan hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem *desentralisasi* dan *dekonsentrasi*.<sup>14</sup>

Secara normatif sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, definisi Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang

---

<sup>14</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. hlm. 171.

kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun definisi Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*) dengan menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Melalui asas desentralisasi kewenangan Pemerintahan diserahkan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Mengenai otonomi dan tugas pembantuan ditentukan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945).

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto*=sendiri, dan *nomes*=pemerintahan), dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata *aotus*=sendiri dan *nemein*=menyerahkan atau memberikan, yang berarti

kekuatan mengatur sendiri, sehingga secara maknawi (*begrif*) otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri (rumah tangga daerahnya sendiri).<sup>15</sup>

Pandangan lain, konsep otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang, otonomi bermakna membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung *zelwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbesturr* (pemerintahan sendiri). C.W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuisholding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>16</sup> Adapun secara yuridis, pengertian otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hubungan Pusat dan Daerah sejak dahulu hingga saat ini masih menjadi topik dan objek kajian yang belum berhenti. Mengembangkan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, dan menemukan pola ideal hubungan Pusat dan Daerah merupakan hal yang penting untuk menjaga kesatuan Republik Indonesia. Bahkan hubungan pusat dan daerah dahulu menjadi saaran pokok pembangunan nasional yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1978, 1983, dan 1988. GBHN 1988 menyatakan:

---

<sup>15</sup> I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 52-53.

<sup>16</sup> HM. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran-pikiran Lepas*, (Jakarta: Konpres, 2005), hlm. 125.

“Dalam rangka memperlancar pembangunan yang tersebar dan merata di seluruh pelosok tanah air dalam rangka membina persatuan dan kesatuan bangsa maka hubungan kerja yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu terus dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Upaya ini perlu dilaksanakan bersama-sama dengan dekosentrasi dan kebijakan lainnya yang dapat mendorong kemajuan dan pembangunan daerah.”

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan.<sup>17</sup> Persoalan hubungan antara pusat dan daerah pada negara dengan susunan organisasi desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggungjawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan lebih rendah yang juga melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan atau yang diakui sebagai urusan daerah bersangkutan.<sup>18</sup>

Perlu diketahui bahwa hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur seluruh segi hubungan antara pusat dan daerah. Hanya satu-satunya yang lazim secara khusus diatur yaitu hubungan

---

<sup>17</sup> Laurensius Arliman S, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Hak Anak Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak*, artikel dalam *Jurnal Yustisia*, No. 1, Vol. 22, 2015, hlm.78.

<sup>18</sup> J.T. van den Berg, 1982. *Waterchap en Functionele Decentralisatie*, Samson, Alphen aan den Rijn, hlm.21 dalam Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. hlm.16

keuangan. Padahal, hubungan antara pusat dan daerah tidak terbatas pada hubungan keuangan saja.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah meskipun merupakan satu kesatuan susunan, namun pada praktiknya tidak menutup kemungkinan terjadi tarik menarik kepentingan, atau saling lempar tanggungjawab, atau bahkan *spanning* hubungan antara keduanya. Hal ini sangat mungkin terjadi karena baik pemerintah pusat dan daerah memiliki wewenang, tugas dan tanggung jawab yang berbeda.

Menurut Bagir Manan, salah satu kesulitan dalam menumbuhkan hubungan serasi antara pusat dan daerah adalah karena perbedaan kecenderungan. Dalam hal ini, pusat yang bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (*asas equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*asas uniformitas*), kadang-kadang lebih cenderung pada penyelenggaraan pemerintahan sentralistik. Di pihak lain, upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial sangat dipengaruhi misalnya, oleh corak susunan masyarakat. cara-cara mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial pada susunan masyarakat yang (relatif) homogen akan berbeda dengan masyarakat majemuk. Pada masyarakat majemuk upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial harus memperhatikan corak-corak susunan setempat (yang bersifat lokal), perbedaan sistem budaya dan kepercayaan, perbedaan sifat dan letak geografi, perbedaan latar belakang sejarah, dan sebagainya. Perhatian terhadap perbedaan dan kekhususan tersebut selanjutnya mengharuskan adanya perbedaan pelayanan dan

cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik.<sup>19</sup>

Hubungan kewenangan antara tingkat pemerintahan telah diatur di dalam Pasal 18A UUDNRI Tahun 1945 bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah akan diatur oleh undang-undang khusus. Pasal 18A UUD 1945 menentukan bahwa:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah;
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Selain itu juga, dalam Pasal 18 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Penggunaan istilah “dibagi atas” dimaksudkan untuk menegaskan hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah yang bersifat hierarkis dan vertikal. Asas pemerintahan daerah kemudian ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 bahwa pemerintahan daerah propinsi dan daerah

---

<sup>19</sup> Op.Cit., Bagir Manan, *Hubungan...* hlm.17

kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan (urusan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (dari daerah tingkat atas kepada daerah tingkat bawahnya). Pengertian desentralisasi disini hanya sekitar penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah. Jadi hanya ada satu bentuk otonomi, yaitu otonomi. Otonomi hanya ada kalau ada penyerahan (*overdragen*) urusan pemerintahan kepada daerah.<sup>20</sup>

Ketegangan atas tarik ulur kewenangan yang muncul sampai sekarang ini semuanya mengacu kepada pembagian kekuasaan atau kewenangan, dan siapa yang paling berwenang mengurus atau mengatur urusan tersebut. Bagir Manan berpandangan bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: *pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. *Keempat*, bentuk hubungan pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.<sup>21</sup>

Oleh karenanya, kedudukan antara pusat dan pemerintah daerah adalah koordinate, dimana pemerintah daerah berada dibawah lingkup kewenangan eksekutif yakni presiden beserta jajaran kabinetnya.

---

<sup>20</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah: Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 88.

<sup>21</sup> *Ibid.*, Agussalim Andi Gadjong, hlm. 88-89.

## **B. Pelayanan Publik dalam Pemerintahan Daerah**

Hakikatnya pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Pembagian urusan tersebut adalah hal yang logis dan merupakan suatu kebutuhan. Negara yang mempunyai populasi yang besar dan wilayah yang luas cenderung lebih terdesentralisasi karena sangat sulit dan mahal untuk memerintah secara efektif ketika populasi dan wilayah begitu luas. Negara yang mempunyai wilayah luas biasanya mempunyai variasi yang besar dalam hal iklim, geografi, dan basis ekonomi, sehingga penyediaan pelayanan pemerintah yang seragam dan sentralistik akan berakibat pada inefisiensi.

Filosofi kewenangan otonom haruslah dipahami sebagai kewenangan untuk menyejahterakan rakyat dan bukan kewenangan dalam konteks kekuasaan semata. Guna dalam rangka otonomi daerah, keberadaan pemerintah daerah adalah sangat penting, antara lain:<sup>22</sup>

1. Untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat;
2. Agen demokrasi dan memberikan pendidikan politik;
3. Mendekatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelayanan masyarakat;

---

<sup>22</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2007), hlm.168-169.

4. Meningkatkan partisipasi masyarakat;
5. Memberdayakan potensi dan keanekaragaman daerah;
6. Misi utama, pemerintah daerah adalah menyediakan pelayanan dasar (*basic services*) dan mengembangkan sektor unggulan (*core competence*) dengan cara-cara demokratis;
7. *Out puts and product* pemerintah daerah adalah: (a) *Public good*, yaitu barang-barang kebutuhan masyarakat, seperti jalan, pasar, sekolah, rumah sakit, jembatan dan sebagainya, (b) *Public regulations*, yaitu pengaturan-pengaturan berkaitan dengan masyarakat seperti Kartu Tanda Penduduk, KK, IMB, HO, akta kelahiran dan sebagainya.

Hal ini mengingat bahwa, Otonomi daerah adalah instrumen untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan itu sendiri.<sup>23</sup> Otonomi daerah merupakan satu sistem dalam kerangka desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan yang baik (*good governance*), sebagaimana yang diharapkan antara pemerintah dengan yang diperintah harus dekat, sehingga pemerintah dapat mengetahui kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan masyarakat. Dekatnya hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah berakibat positif yaitu kebijakan yang ditetapkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sonny Keraf,<sup>24</sup> bahwa secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah. *Pertama*, otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat

---

<sup>23</sup> Firman Muntaqo, *Karakter Politik Hukum Pertanahan Era Orde Baru dan Era Reformasi*, (Semarang: BP Undip, 2010), hlm. 40.

<sup>24</sup> A. Sonny Keraf, *Etika lingkungan*, (Universitas Michigan, Penerbit Buku Kompas, 2002). Dalam *Op.Cit.*, Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, hlm. 18.

di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah. *Kedua*, melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat. *Ketiga*, kepentingan masyarakat lokal yang akan lebih diperhatikan dan diakomodasi. *Keempat*, nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Juli Panglima Saragih menyatakan, desentralisasi keuangan adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik, sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.<sup>25</sup>

Pembentukan Pemerintahan Daerah bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.<sup>26</sup> Tujuan utama penyelegaraan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu :

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat,
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah,

---

<sup>25</sup> Juli Panglima Saragih, 2003. *Desentralisasi Fiskal Dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 83.

<sup>26</sup> HAW. Widjadja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 22

3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat publik untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>27</sup>

Dengan demikian, maka pada hakikatnya pemberian otonomi kepada daerah dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik, sehingga tujuan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

### **C. Urgensi Sinergitas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Setelah mengetahui hubungan dan kedudukan pemerintah pusat dan daerah. Langkah selanjutnya, perlu ditelaah mengapa pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus bersama-sama bersinergi guna mencapai keefektifan penyelenggaraan negara dan kesejahteraan masyarakat.

Sinergitas merupakan proses memadukan beberapa aktivitas dalam rangka mencapai satu hasil yang berlipat. Bersinergi berarti saling mengisi dan melengkapi perbedaan untuk mencapai hasil yang lebih besar daripada jumlah bagian per bagian. Kunci untuk tercapainya sinergitas adalah koordinasi dan kerjasama, sebab tanpa koordinasi dan kerjasama akan sulit untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.

Sinergitas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal ini sangat penting, beberapa alasannya menurut penulis antara lain:

1. Memiliki tujuan akhir yang sama;

Baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat sama-sama memiliki tujuan akhir yang sama yakni kesejahteraan masyarakat. Hal ini juga

---

<sup>27</sup>Mardiasmo, (2000), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, h. 59

tidak terlepas bahwa pemerintah daerah berada di naungan kabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, mau tidak mau baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah semestinya sadar bahwa mereka harus saling menguatkan bukan saling menjatuhkan;

2. Saling mengisi kekurangan;

Adanya desentralisasi tidak lain karena adanya kekurangan dari sistem sentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan tidak akan berjalan baik bila pemerintah pusat saja yang menjalaninya, untuk itulah sistem desentralisasi hadir untuk mengatasi persoalan yang dihadapi dalam sistem sentralisasi. Oleh karenanya, sudah sepatutnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah memahami keterbatasan masing-masing, sehingga perlu saling mengisi kekurangan.

Harmonisasi hubungan pemerintah pusat dan daerah, saat ini sedang diuji melalui krisis hubungan yang mengarah pada perlawanan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, misalnya komitmen pembangunan transportasi Jakarta oleh pemda DKI Jakarta yang tidak jelas selama 10 tahun sehingga menimbulkan kekecewaan pemerintah pusat, permasalahan keterbatasan kuota BBM di Kalimantan Barat sehingga gubernur Kalbar memberikan ancaman akan menutup penambangan minyak, berlarut-larutnya masalah penembakan warga di Papua yang tidak segera diselesaikan sehingga memunculkan disintegrasi masyarakat Papua terhadap NKRI dan lainnya.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> <https://www.bppt.go.id/index.php/profil/organisasi/1081-perekayaan-teknologi-biofuel-dan-peluang-penerapannya-melalui-konsep-kebun-energi>

Disharmonisasi hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tersebut tidak boleh dibiarkan berkepanjangan dikarenakan akan sangat berpotensi terciptanya konflik politik yang akan berujung terganggunya perwujudan NKRI pada masa yang akan datang. Implementasi otonomi daerah bukan bertujuan untuk memecah-belah NKRI, melainkan otonomi daerah merupakan sebuah solusi cerdas untuk lebih mempererat NKRI dengan melihat dan memahami beberapa perbedaan antar daerah menuju pada percepatan kesejahteraan masyarakat di daerah yang lebih merata. Dalam hal ini hubungan antara pemerintah pusat atau pemerintah pusat dan pemerintah provinsi serta pemerintah kabupaten dan kota itu semestinya berada dalam satu garis dan saling bersinergi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

#### **D. Bedah Kasus: Konflik Tanah Mesuji Lampung sebagai Akibat Inharmonisasi Pusat dan Pemerintah Daerah**

Register 45 adalah nama kawasan yang dulunya tanah adat, milik sejumlah marga, di Kabupaten Tulangbawang. Pada 1940, enam kepala desa menyerahkan kawasan seluas 33.500 hektare itu kepada pemerintah Hindia Belanda untuk dijadikan hutan larangan. Hal tersebut diatur dalam *Besluit Resident Lampongsche District Nomor 249*. Dalam perjalanan waktu sebagian wilayah Register 45 di Sungai Buaya dimanfaatkan untuk perkebunan kelapa sawit dengan konsep inti plasma. Di antara para penggarap terjadi persaingan.

Kawasan Register 45 Mesuji bukanlah wewenang pemerintah provinsi maupun Pemerintah Kabupaten Mesuji. Kawasan itu adalah merupakan kewenangan pusat, yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Perizinan merupakan masih menjadi bagian dari pengelolaan hutan, dimana kewenangan perizinan yang strategis (perubahan bentang alam) masih berada di tangan pemerintah pusat, yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Sedangkan, pemerintah provinsi hanya memiliki kewenangan untuk izin lainnya yang sifat tidak merubah bentang alam.

Pemerintah daerah dalam menyelesaikan konflik tersebut memiliki kewenangan yang terbatas. Baik pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten, dalam hal ini berada dalam posisi yang “sumir”. Konflik berkepanjangan tersebut, hingga saat ini belum menemukan titik terang, bahkan menjadi “buram” untuk masyarakat setempat dalam memperoleh kepastian dan keadilan hukum.

Konflik yang baru-baru ini terjadi di kawasan tersebut yaitu bentrok dua kelompok warga di Mesuji yaitu kelompok Mekar Jaya Abadi KHP Register 45 SBM dan kelompok Pematang Panggang Mesuji Raya yang terlibat bentrok pada Rabu 18 Juli 2019 lalu. Akibat dari pertikaian tersebut, menimbulkan korban nyawa dan beberapa masyarakat yang luka-luka.

Lahan ‘sengketa’ ribuan hektare (ha) tersebut terus diperebutkan antara klaim pemilik tanah ulayat, perambah, dan juga perusahaan perkebunan. Setelah kasus bentrok fisik yang menimbulkan korban jiwa manusia pada tahun 2011, konflik horizontal di sana terus berlanjut. Yayasan Bimbingan Mandiri (Yabima) mendedikasikan aktivitas sosial pendampingan warga kawasan Register 45 sejak 1994. Waktu itu, hanya beberapa ratus kepala keluarga (KK) yang mendiami hutan tersebut. Sejak kasus Mesuji mencuat secara nasional pada 2012, Yabima mencatat sudah 10 ribu KK pedatang masuk Register 45. Warga tersebut tersebar

di beberapa kampung yakni Moro Moro, Tugu Roda, Brabasan, dan Pekat Jaya. Jumlah ini semakin meningkat hingga kini, lantaran tidak ada halangan pendatang masuk.<sup>29</sup>

Tulisan berjudul '*Konflik dan Rekonsiliasi Etnik Di Mesuji*' karya Bodro Sigit Rahwono, dijelaskan bahwa pemicu konflik tersebut sifatnya multidimensional. Mulai dari konflik agraria (lahan), ekonomi, budaya, maupun tindak kriminal biasa. Namun, konflik tersebut seringkali meluas menjadi konflik kekerasan komunal yang membawa isu etnik. Namun umumnya, konflik di Mesuji dipicu masalah agraria (lahan). Sejak reformasi, konflik pertanahan di Mesuji kerap terjadi. Lantaran kala itu, negara dinilai sering menyerobot tanah masyarakat lokal. Kemudian konflik ini berkembang menjadi konflik antara warga dengan perusahaan. Yakni, ketika negara banyak memberikan konsesi pengelolaan lahan hutan kepada pengusaha.

Kompleksitas persoalan yang terjadi di Mesuji tersebut, menjadi salah satu contoh dan akibat dari kurangnya sinergitas antara pemerintah pusat dan daerah. Sehingga pada akhirnya, masyarakat yang mengalami dan menjadi korban dari konflik dan persoalan tersebut.

Pemerintah daerah berada dalam posisi yang “sulit” dan “tidak berdaya” untuk mengambil tindakan dan upaya penyelesaian konflik tersebut. Meski, pemerintah daerah adalah pihak yang paling dekat dengan masyarakat, namun dengan berdalih dan berdasarkan bahwa itu bukan merupakan urusan kewenangan pemda maka masyarakat amat bergantung pada pemerintah pusat.

---

<sup>29</sup> Menengok Akar Konflik Lahan Berdarah di Mesuji, <https://nasional.republika.co.id/berita/puun5g377/menengok-akar-konflik-lahan-berdarah-di-mesuji> diakses pada April 2020.

Permasalahan kawasan register tersebut, juga berimbas ke hak-hak konstitusional masyarakat setempat. Seperti halnya yaitu hak pendidikan, hak memperoleh tempat tinggal, hak politik, dan hak lainnya sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945. Khususnya terkait hak politik ini, sedikitnya 1.500 warga di Moro-Moro Kabupaten Mesuji yang tinggal di kawasan Register 45 Sungai Buaya terancam kehilangan hak pilih dalam Pemilu 2019 waktu lalu. Hal ini karena, hingga saat ini masyarakat tersebut tidak memiliki E-KTP dan dokumen kependudukan lainnya sehingga belum memperoleh kepastian terdaftar sebagai pemilih tetap. Beralih karena warga tersebut tinggal di kawasan terlarang, hal yang kemudian menjadikan keberadaan warga masyarakat tersebut terabaikan. Persoalan tersebut semestinya menjadi evaluasi dan cermin bahwa antara pemerintah pusat dan daerah belum bersinergi dan saling mengisi untuk mewujudkan tujuan bernegara.

#### **E. Redesain Hukum Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>30</sup> Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9

---

<sup>30</sup> Penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014

Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi ruang kepada daerah untuk membangun wilayahnya sendiri. Otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Luasnya cakupan penyelenggaraan pemerintahan yang dibagi dalam urusan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memerlukan prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas agar tercapai hasil yang optimal demi kesejahteraan rakyat. Pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 9 mengatur bahwa:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) mengatur bahwa, “Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.” Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan tersebut, maka hanya urusan pemerintahan konkuren yang menjadi hak dan kewajiban daerah dalam menjalankan otonomi daerah.

Untuk memahami pembagian urusan kewenangan tersebut, berikut akan diulas salah satu urusan konkuren yaitu mengenai pembagian urusan konkuren di bidang kehutanan, untuk menilik juga dasar hukum persoalan kasus Mesuji. Berikut tabel yang termuat dalam lampiran BB UU No. 23 Tahun 2014 mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan, memberikan ketentuan bahwa:

Tabel. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kab/Kota
Perencanaan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan inventarisasi hutan.</li> <li>b. Penyelenggaraan pengukuhan kawasan hutan.</li> <li>c. Penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan.</li> <li>d. Penyelenggaraan pembentukan wilayah pengelolaan hutan.</li> <li>e. Penyelenggaraan rencana kehutanan nasional.</li> </ul>	-	-
Pengelolaan Hutan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan tata hutan.</li> <li>b. Penyelenggaraan rencana pengelolaan hutan.</li> <li>c. Penyelenggaraan pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).</li> </ul>	-

	<p>hutan.</p> <p>d. Penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan.</p> <p>e. Penyelenggaraan perlindungan hutan.</p> <p>f. Penyelenggaraan pengolahan dan penatausahaan hasil hutan.</p> <p>g. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan hutan dengan tujuan khusus (KHDTK).</p>	<p>b. Pelaksanaan rencana pengelolaan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK).</p> <p>c. Pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Pemanfaatan kawasan hutan;</li> <li>2) Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu;</li> <li>3) Pemungutan hasil hutan;</li> <li>4) Pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon.</li> </ol> <p>d. Pelaksanaan rehabilitasi di luar kawasan hutan negara.</p> <p>e. Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung, dan hutan produksi.</p> <p>f. Pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu.</p> <p>g. Pelaksanaan pengolahan hasil hutan kayu dengan kapasitas produksi &lt; 6000 m<sup>3</sup>/tahun.</p> <p>h. Pelaksanaan pengelolaan KHDTK untuk</p>	
--	---	--	--

		kepentingan religi.	
Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.</li> <li>b. Penyelenggaraan konservasi tumbuhan dan satwa liar.</li> <li>c. Penyelenggaraan pemanfaatan secara lestari kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam.</li> <li>d. Penyelenggaraan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari taman hutan raya (TAHURA) lintas Daerah kabupate kota.</li> <li>b. Pelaksanaan perlindungan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan/atau tidak masuk dalam lampiran (<i>Appendix</i>) <i>CITES</i>.</li> <li>c. Pelaksanaan pengelolaan kawasan bernilai ekosistem penting dan daerah penyangga kawasan suaka alam dan kawasam pelestarian alam.</li> </ul>	Pelaksanaan pengelolaan TAHURA kabupaten/kot a.
Pendidikan dan Pelatihan, Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat di bidang Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan serta pendidikan menengah kehutanan.</li> <li>b. Penyelenggaraan penyuluhan kehutanan nasional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi.</li> <li>b. Pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan.</li> </ul>	-
Pengelolaan	Penyelenggaraan	Pelaksanaan	-

Daerah Aliran Sungai (DAS)	pengelolaan DAS.	pengelolaan DAS lintas Daerah kabupaten/kota dan dalam Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	
Pengawasan Kehutanan	Penyelenggaraan pengawasan terhadap pengurusan hutan.	-	-

Berdasarkan tabel tersebut, kita dapat analisis bahwa dalam setiap sub urusan yang menjadi urusan konkuren bidang kehutanan, tidak semua urusan, pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk turut andil dalam penyelenggaraan urusan tersebut. Seperti halnya dalam sub urusan perencanaan hutan, hanya pemerintah pusat yang memiliki kewenangan dan legitimasi dalam pelaksanaan urusan tersebut.

Jika merujuk pada teori model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward, desentralisasi seperti ini termasuk *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya.<sup>31</sup> Persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip pokok:<sup>32</sup>

- a. Selalu terdapat urusan pemerintahan yang umumnya secara universal tidak dapat diserahkan kepada daerah karena menyangkut kepentingan

---

<sup>31</sup> Septi Nur Wijayanti, *Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum vol.23 no.2, Desember 2016.

<sup>32</sup> *Op.Cit.*, Tim Penyusun. 2011. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*.

kelangsungan hidup bangsa dan Negara seperti urusan pertahanan keamanan, Politik luar negeri, moneter, dan peradilan;

- b. Tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Untuk urusan–urusan pemerintahan yang berkaitan kepentingan lokal, regional dan nasional dilaksanakan secara bersama (*concurrent*). Ini berarti ada bagian-bagian dari urusan Pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh Provinsi dan bahkan ada juga yang diselenggarakan oleh Pemerintah. Diperlukan adanya hubungan koordinasi antar tingkatan pemerintahan agar urusan-urusan pemerintahan yang bersifat concurrent tersebut dapat terselenggara secara optimal.

Dari aspek hukum, pengaturan urusan konkuren dalam penyelenggaraan pemerintahan baik urusan pemerintahan wajib maupun pilihan, memungkinkan terdapat gap yang menjadikan pemerintahan daerah berada diposisi “stagnan” dalam menghadapi berbagai persoalan yang timbul di masyarakat, terutama terhadap beberapa urusan konkuren dimana pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan dalam sub urusan tersebut. Padahal, bila kita menilik arti “konkuren” yang berarti bersama, maka perlu ada partisipasi dan porsi dari tiap tingkatan untuk bersama-sama menyelenggarakan urusan konkuren tersebut.

Sejak reformasi, terdapat beberapa perubahan format otonomi daerah melalui penelaahan terhadap UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diketahui beberapa pokok diantaranya:<sup>33</sup>

- 1) perumus dan pelaksana undang-undang berusaha menyeimbangkan kontekstualitas dan eksistensi pemerintah daerah agar lebih *prudent* atau sebaliknya kembali pada skema *shadow* sentralisasi. Hal ini didukung oleh Pasal 9 yang menyebutkan urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 (tiga) yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Bentuk negara kesatuan (*unitary state*) diarahkan sebagai penyeragaman daripada perbedaan;
- 2) pengutamaan konsep otonomi daerah melalui sistem rumah tangga materiil daripada sistem formal dan nyata (riil), sehingga melalui dekonsentrasi suatu sistem pemerintah memiliki kewenangan luas dalam melaksanakan isu strategis di daerah;
- 3) pemerintah pusat dan provinsi diberikan kewenangan besar untuk mengawasi kota atau kabupaten. Provinsi yang sebelumnya memiliki daya tawar lemah dan terbatas, diperkuat dengan penambahan fungsi dan kewenangan kepada gubernur.
- 4) efisiensi dan efektifitas lebih diutamakan dengan menggerus otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhakan potensi dan keanekaragaman daerah terabaikan.

---

<sup>33</sup> Yusdianto, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN ].

Pada akhir tahun 2014, pemerintah mengeluarkan UU Pemda 2014. Kehadiran undang-undang ini justru mengabaikan kehendak otonomi daerah dan lebih mengedepankan semangat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pusat-daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam sistem penyelenggaraan negara. Di sini terlihat karakter desentralisasi dengan balutan otonomi daerah telah tergantikan dengan sentralisasi dengan balutan dekonsentrasi.<sup>34</sup>

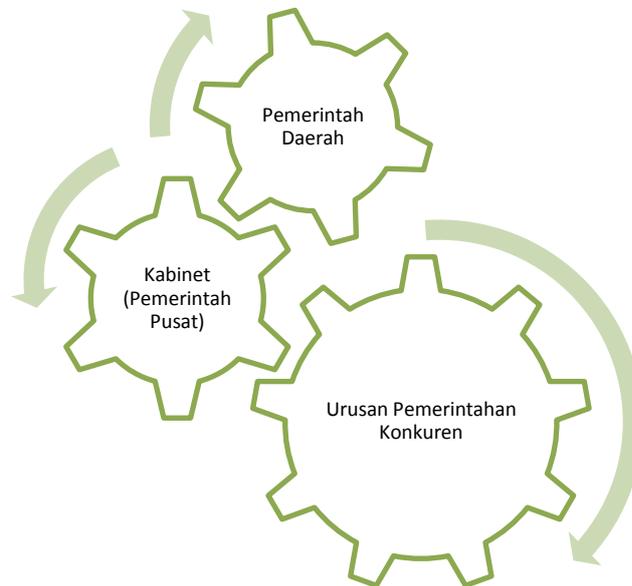
Pengaturan yang ada saat ini belum memenuhi kebutuhan dan menjawab persoalan yang terjadi di masyarakat. Persoalan yang terjadi di masyarakat semakin kompleks dan rumit sehingga penanganannya tidak dapat dimonopoli dan diselesaikan secara otonom oleh kabinet atau pemerintah pusat saja, melainkan perlu adanya kerjasama antara pusat dengan pemerintah daerah yang ada. Dalam hal ini, amat diperlukan sinergitas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar tujuan dan cita-cita bangsa dapat segera tercapai.

Urusan pemerintahan konkuren, yang merupakan urusan yang terbagi antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota telah diatur dan dirinci secara jelas dalam lampiran yang dalam UU No.23 Tahun 2014. Pembagian tersebut, meski sudah digariskan lingkup kewenangannya masing-masing, namun semestinya perlu adanya mekanisme yang menjadikan pelaksanaan kewenangan tersebut tidak berjalan masing-masing. Perlu adanya konfigurasi dan hubungan timbal balik agar pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren ini berjalan sebagaimana

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, Yusdianto.

mestinya dan tidak berhenti. Berikut ragaan mengenai konfigurasi sinergitas hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah:



**Ragaan 1. Konfigurasi Sinergitas Hubungan Pusat dengan Pemerintah Daerah**

Berdasarkan ragaan tersebut, kita dapat lihat bahwa roda urusan pemerintahan konkuren sebagaimana telah termuat dalam undang-undang, akan berjalan lancar dan tanpa hambatan bila pemerintah pusat dan daerah memiliki hubungan dan kedekatan yang baik. Sukses atau tidaknya penyelenggaraan otonomi daerah, akan juga sangat bergantung dari upaya sinergitas dengan pemerintah pusat.

Penulis menawarkan, upaya dalam mengatasi persoalan hubungan antara pusat dan pemerintah daerah adalah melalui upaya hukum. Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai

baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.<sup>35</sup>

Hukum yang penulis tawarkan ini menjadi peran penting dalam mengharmoniskan hubungan yang terkadang-dan juga bahkan sering menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak berjalan optimal. Sebagaimana diketahui, tujuan dari adanya otonomi daerah adalah tidak lain untuk mendekatkan pelayanan dan mewujudkan kesejahteraan.

Masyarakat memerlukan jembatan penghubung dalam berbagai persoalan yang tengah dihadapi yang berkaitan dengan urusan konkuren yang hanya menjadi kewenangan pusat. Apabila kita cermati lampiran UU No. 23 Tahun 2014, banyak urusan konkuren yang hanya menjadi porsi kewenangan pemerintah pusat, tidak hanya satu atau dua sub urusan.

Terlebih dalam pelaksanaan berbagai urusan konkuren yang telah digariskan dalam UU No.23 Tahun 2014, pemerintah daerah tidak hanya berhubungan dengan kementerian dalam negeri. Pemerintah daerah dalam menjalankan penyelenggaraan otonomi daerah juga berurusan dengan kementerian lain yang berhubungan langsung dengan sub urusan yang dilaksanakan. Untuk mengakomodir dan mengantisipasi permasalahan yang kemungkinan akan timbul dalam relasi pelaksanaan urusan konkuren antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, maka semestinya terdapat payung hukum yang menjembatani dalam mengatur hubungan pusat dan pemerintah daerah.

---

<sup>35</sup> Bagir Manan. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: IN-HILL-Co. hlm. 17.

Secara umum, peraturan perundang-undangan fungsinya adalah mengatur sesuatu substansi untuk memecahkan suatu masalah yang ada dalam masyarakat. Bagir Manan mengemukakan tentang fungsi peraturan perundang-undangan yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu:<sup>36</sup>

1. Fungsi internal, adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal. Peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.
2. Fungsi eksternal, adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan.

Dengan demikian, dibentuknya peraturan perundang-undangan menurut penulis mampu menjadi jalan tengah bagi berbagai permasalahan yang timbul dari kurangnya sinergitas pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Berdasarkan Pasal 7 ayat 1 UU No 12 Tahun 2011, maka beberapa pengertian yang merupakan jenis peraturan perundang-undangan antara lain yaitu:

- a. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

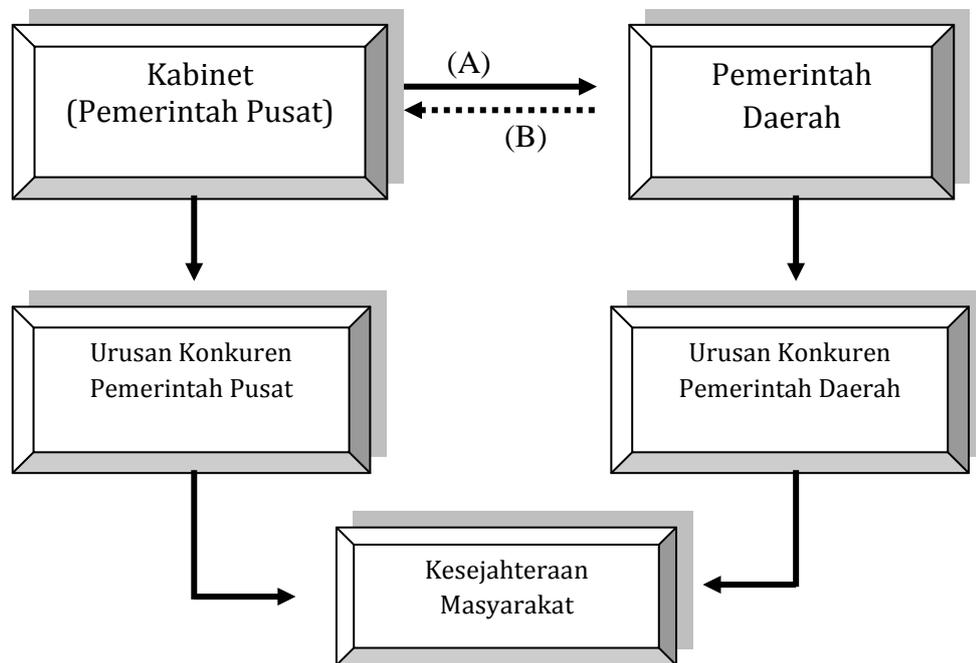
---

<sup>36</sup> Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, hlm. 47 dalam Jazim Hamidi & Kemilau Mutik. 2011. *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Total Media. Hlm. 13.

- c. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- d. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- e. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Oleh karena, landasan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah dimuat dalam bentuk undang-undang. Maka, payung hukum yang tepat dalam mengatur mengenai teknis hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah perlu diatur dalam peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Fungsi peraturan pemerintah adalah sebagai instrumen dalam mengadakan pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang.

Untuk mengetahui lebih jelas perlunya payung hukum dalam mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar selalu bersinergi sesuai koridornya. Maka dapat dilihat dalam ragaan berikut:



**Ragaan 2. Roadmap Relasi Ideal Hubungan Pusat dengan Pemerintah Daerah**

Sistem pemerintahan Indonesia, sebagai negara yang menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah lokal sendiri. Hal ini pada gilirannya akan menimbulkan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.<sup>37</sup> Sisi lain, Pemerintah Pusat bertanggungjawab secara nasional untuk menjamin agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal. Konsekuensinya Pemerintah bertanggungjawab untuk mengawasi, memonitor, mengevaluasi dan memberdayakan Daerah agar mampu menjalankan otonominya secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Ni'matul Huda. 2013. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm. 55.

<sup>38</sup>*Op.Cit.*, Tim Penyusun. 2011. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*. hlm.34

Oleh karena itu, terbit Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan, Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup>

Pasal 2 ayat (1) PP No. 12 Tahun 2017, juga mengatur bahwa “Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.” Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2), “Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan ragaan dua tersebut, bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan khususnya urusan konkuren, pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam mengontrol dan mengawasi pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan urusan konkuren (digambarkan dengan panah A). Namun, hal yang perlu dipahami, belum ada mekanisme hukum yang mengatur mengenai arus balik relasi yang dibangun agar pemerintah daerah juga

---

<sup>39</sup> Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

ikut turut andil dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat dalam menjalankan urusan konkuren.

Menurut penulis, perlu adanya mekanisme yang menjembatani pemerintah daerah untuk mengakses dan ikut turut andil dalam mengisi dan melengkapi pelaksanaan penyelenggaraan urusan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (digambarkan dengan panah putus-putus B). Hal ini tidak lain agar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat bersinergi dengan baik dalam mencapai tujuan bernegara, khususnya agar kesejahteraan masyarakat dapat segera terwujud. Ruang hukum tersebut bisa diakomodir melalui pembentukan Peraturan Pemerintah, sebagai pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang.

## **BAB 5**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan diatas, maka simpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan penulis adalah:

Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan sebagai penyelenggaraan kekuasaan eksekutif. Posisi pemerintah daerah yang berada di bawah koordinat pemerintah pusat, menjadikan pemerintah daerah berada diposisi tidak berdaya bila dihadapi persoalan yang merupakan urusan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal tersebut dapat kita telaah dari konflik Mesuji Lampung yang tidak berkesudahan. Redesain hukum hubungan pusat dan daerah yang ideal yaitu melalui kontruksi hukum berupa Peraturan Pemerintah dalam mengatur hubungan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan negara yang lebih efektif untuk pelayanan publik.

#### **B. Saran**

Perlu adanya instrumen hukum yaitu dalam bentuk Peraturan Pemerintah dalam menjembatani kewenangan Pusat dan Pemerintah Daerah agar bersama membangun sinergitas untuk meningkatkan pelayanan publik.

## REFERENSI

- Hamidi, Jazim & Kemilau Mutik. 2011. *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Total Media.
- <https://www.bppt.go.id/index.php/profil/organisasi/1081-perekayasaan-teknologi-biofuel-dan-peluang-penerapannya-melalui-konsep-kebun-energi>
- Huda, Ni'matul. 2013. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: IN-HILL-Co.
- Menengok Akar Konflik Lahan Berdarah di Mesuji, <https://nasional.republika.co.id/berita/puun5g377/menengok-akar-konflik-lahan-berdarah-di-mesuji> diakses pada 5 Agustus 2019.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Ni'matul Huda. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- Terry Hutchinson, 2002. *Researching and Writing in Law*, Lawbook's Co., Sydney.
- Tim Penyusun. 2011. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Wijayanti, Septi Nur. *Hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum vol.23 no.2, Desember 2016.
- Yusdianto, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 3 Tahun 2015 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN ].

