

Executive Summary: Kajian Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Kemandirian Daerah 2023



Badan Riset dan Inovasi Daerah Provinsi Kalimantan Timur

A. Latar Belakang Masalah

Pasca reformasi, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah turut mengalami perubahan secara signifikan. Perubahan tersebut menjadi implikasi logis dari disahkannya sejumlah produk hukum yang secara eksplisit mengatur penyelenggaraan tata kelola pemerintahan di tingkat Pemerintah Daerah. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menjadi produk hukum di awal masa reformasi yang secara substantif memberi ruang yang luas bagi pemerintah daerah untuk mengambil inisiatif-inisiatif pengembangan daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki, pemberlakuan otonomi daerah, penghapusan istilah Daerah Tingkat I/II, hingga pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah melalui masing-masing pejabat yang memegang kewenangan (Al-fatih, 2020). Implementasi otonomi daerah dapat dipahami sebagai upaya menggeser paradigma sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan memberikan ruang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah dalam menyelenggaraan tata kelola pemerintahan dan pengembangan daerah sesuai dengan karakteristik dan seluruh potensi yang dimiliki, maka paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan masuk pada era yang dikenal dengan istilah tata pemerintahan desentralistik (Akbal, 2016). Desentralisasi lebih dipandang sebagai jaminan adanya konsep pembagian kekuasaan dan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom. Sehingga dalam menjalankan pemerintahan, tidak akan tercipta dominasi sentralistik pemerintah pusat, tetapi lebih menghargai keberagaman daerah dan pemberdayaan kemampuan daerah (*local capacity empowerment*) yang ditunjukkan dengan fungsi-fungsi pemerintahan daerah (Munandar et al., 2022).

Secara politik, otonomi daerah merupakan wujud demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan otonomi daerah, masyarakat daerah berpeluang untuk lebih merasakan bahwa pemerintah itu berasal dari, untuk dan oleh mereka. Secara ekonomis, otonomi daerah merupakan dorongan untuk memajukan perekonomian daerah sekaligus memperkuat perekonomian nasional. Daerah lebih berpeluang untuk mengembangkan dan memanfaatkan potensi lokalnya. Kondisi yang diharapkan adalah pertumbuhan dan pemerataan perekonomian di daerah-daerah dapat terus meningkat. Selanjutnya, secara sosiologis, otonomi daerah dapat memberi peluang penguatan komponen sosial daerah yang potensial untuk membangun dirinya secara lebih dinamis. Masalah-masalah sosial yang semakin kompleks, diharapkan dapat diimbangi oleh kemampuan daerah dalam penanggulangannya. Sedangkan secara budaya, otonomi daerah memberi peluang kepada masyarakat daerah untuk mengangkat nilai-nilai kearifan lokal guna memperkuat jati diri bangsa.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah diatur urusan pemerintahan yang menjadi domain dari Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan tersebut terbagi menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan wajib, konkuren dan pilihan. Namun pada tanggal 2 November 2020, Pemerintah bersama dengan DPR RI mengesahkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang secara esensi dapat mendegradasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengelola sektor-sektor strategis di level daerah. UU tersebut mengatur berbagai hal, mulai dari ketenagakerjaan, kemudahan berusaha, investasi, hingga lingkungan hidup. UU Cipta Kerja juga mengubah beberapa undang-undang sebelumnya, seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman

Modal, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Meski secara positif kehadiran UU Cipta Kerja mampu menyederhanakan lanskap peraturan yang kompleks untuk mendorong investasi dan lapangan kerja, namun keberadaan UU tersebut berimplikasi pada perubahan kewenangan daerah dan *business process* pelayanan perizinan berusaha di daerah. Sebagaimana dinyatakan sebelumnya, beberapa materi muatan dalam Undang-Undang Cipta Kerja memiliki potensi mereduksi hak otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten berdasarkan Pasal 18 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Seperti pemangkasan beberapa kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan/atau kota), diantaranya, sebagai berikut :

1. Hilangnya kewenangan memproses dan menerbitkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup (amdal) dan izin lingkungan (Pasal 22). Hilangnya konsultasi penentuan wilayah potensial minyak dan gas bumi (Pasal 40). Dipangkasnya kewenangan ketenagalistrikan (Pasal 42). Hilangnya kewenangan memberikan persetujuan kawasan ekonomi khusus (Pasal 150).
2. Materi muatan dalam Undang-Undang Cipta Kerja menguatkan pola yang mengarah pada terjadinya praktik resentralisasi kekuasaan yang juga ditemukan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pola tersebut terbentuk dengan lahirnya undang-undang yang memiliki pengaturan seperti penarikan urusan dari pemerintah daerah dan instrumen persetujuan atau evaluasi oleh pemerintah pusat yang semakin ketat.

Praktik resentralisasi ini sejatinya melanggar original intent yang melahirkan ketentuan dalam konstitusi yang menyatakan bahwa otonomi seluas-luasnya dimiliki oleh pemerintah daerah. Selain itu, hal ini menyebabkan pemerintah daerah menjadi lebih bergantung pada pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kendati ada kemajuan yang diperoleh dari pemberlakuan UU Cipta Kerja yaitu berpotensi memperkuat desentralisasi ekonomi berupa peningkatan peran swasta. Namun masalah yang terjadi adalah ketidakpastian prinsip pembagian urusan pemerintahan konkuren (bersaing). Di sisi lain, Pemerintah Daerah dituntut untuk meningkatkan daya saing, karena daya saing daerah merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Tim peneliti melihat bahwa penyempitan kewenangan pemerintah daerah ini dapat berdampak negatif terhadap peningkatan daya saing daerah, termasuk bagi Provinsi Kalimantan Timur yang sejatinya memiliki potensi daerah yang besar untuk dikelola secara lebih mandiri, khususnya kekayaan sumber daya alamnya. Dengan kewenangan yang lebih terbatas, pemerintah daerah menjadi lebih bergantung pada pemerintah pusat. Hal ini dapat menyebabkan pemerintah daerah menjadi kurang inovatif dan kreatif, karena harus mengikuti kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, penyempitan kewenangan pemerintah daerah oleh UU Cipta Kerja dapat menjadi tantangan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan daya saing daerah, termasuk Kalimantan Timur.

B. Identifikasi Masalah, Metode dan Tinjauan Pustaka

Dalam kaitannya dengan pola hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di bawah konsep otonomi daerah, penelitian ini berangkat dari 4 pokok identifikasi masalah, di antaranya adalah:

- 1) Bagaimana kedudukan Gubernur sebagai wakil pusat dengan Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota).
- 2) Kewenangan apa saja yang dimiliki Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 3) Model hubungan kewenangan yang digunakan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) dalam sinkronisasi dan sinergi Pembangunan.
- 4) Apa saja hambatan dalam penerapan model kewenangan tersebut.

Selanjutnya, guna menjawab rumusan permasalahan di atas, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode campuran dengan menggunakan dua kerangka konseptual yakni Otonomi daerah, hubungan kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, model interaksi dan system rumah tangga nyata (riil). Penekanan dalam penelitian ini difokuskan pada analisis evaluatif terhadap model hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kedudukan Gubernur sebagai Wakil pemerintah Pusat dan hambatan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pasca UU Cipta Kerja yang berdampak terhadap kemandirian daerah.

C. Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Berdasarkan pasal 91 Undang- Undang No 23 Tahun 2014 Gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah diwilayah provinsi (dekonsentrasi) bertanggung jawab kepada presiden. beberapa tugas dan wewenang gubernur, sebagai wakil pemerintah diwilayah provinsi, anatar lain, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah

kabupaten/kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di wilayah provinsi dan kabupaten/ kota; serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota, kedudukan provinsi yang bersifat ganda ini telah membawa dampak bagi munculnya berbagai kemungkinan benturan kewenangan. Apabila kedua kewenangan ini dijalankan oleh hanya seorang gubernur, sehingga gubernur tidak dapat menentukan skala prioritas kewenangan yang mana perlu didahulukan dibandingkan kewenangan lainnya. Apakah gubernur harus lebih mendahulukan kewenangan dekonsentrasi atau desentralisasi. Berdasarkan asanya yakni otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan khususnya suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penelitian yang dilakukan oleh Halilul Khairi dalam tulisannya yang berjudul Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Reformasi, menyatakan bahwa Implementasi peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah pusat masih belum berjalan secara maksimal, hal ini disebabkan oleh beberapa hal (1) Pemerintah Pusat belum sepenuhnya memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, (2) hambatan teknis peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam mengkoordinasikan instansi vertikal dan dalam melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap pemerintah kabupaten/kota memerlukan pengetahuan teknis dari aparat pada unit kerja sekretariat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, (3) anggaran yang

dialokasikan untuk mendanai kegiatan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat masih sangat kecil, (4) hambatan politik muncul ketika Pemerintah Pusat harus memberikan kewenangan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Perbedaan latar belakang politik antara Pemerintah Pusat dengan Gubernur telah menimbulkan keraguan dari Pemerintah Pusat untuk memberikan kewenangan penuh kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (Syabila & Khair, 2022)

Peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat sejatinya diatur agar Pemerintah Pusat dapat menyelenggarakan pemerintahan secara optimal dengan memberikan tugas Gubernur dalam membina dan mengawasi urusan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kabupaten/kota, dengan tetap mengacu pada koridor kebijakan yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat. Gubernur dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan amanat konstitusi melakukan tugasnya sebagai kepala daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. sebagai daerah otonom juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi maka dari itu selain mengurus daerah otonom Gubernur sebagai kepala daerah juga sebagai wakil pusat di daerah. Namun sebagai kepala daerah Gubernur juga bertanggung jawab mengurus daerah otonomnya dan juga bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diamanatkan bahwa Gubernur sebagai Penyelenggara Pemerintahan di daerah juga sebagai wakil pusat di daerah.

D. Pola Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan

Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat dipahami sebagai bentuk keberlanjutan momentum reformasi di bidang politik dan administrasi pemerintahan. Perkembangan dan dinamika dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

telah mendorong pemerintah melakukan penyesuaian dari sisi regulasi guna memenuhi azas-azas penyelenggaraan pemerintahan, utamanya berkaitan dengan pembagian urusan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah. Untuk itu, disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara umum didesain untuk memenuhi aspek-aspek fundamental dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah antara lain menjamin efektifitas tata kelola dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdampak secara langsung terhadap kesejahteraan masyarakat, penataan ulang manajemen pemerintahan daerah agar lebih responsif, akuntabel dan transparan, kesetimbangan tanggung jawab dalam pembagian urusan pemerintahan sesuai tingkatan dalam struktur pemerintahan, reorientasi kebijakan pengembangan daerah sesuai potensi daerah agar lebih selektif dan re-desain pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Nur Wijayanti, 2017).

Lebih jauh, ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak hanya menggugurkan seluruh aturan dan konsekuensi hukum dari Undang-Undang sebelumnya tentang tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun telah merubah secara signifikan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Jika sebelumnya konsepsi otonomi daerah hanya dipandang sebatas ekstensi kewajiban Pemerintah Pusat di level daerah, maka di bawah UU 23/2014 pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dipertegas dan dipertajam dalam bentuk pelimpahan kewenangan baik secara politik maupun ekonomi guna mendorong dan mewujudkan pembangunan daerah yang berimplikasi secara langsung bagi kemajuan dan kemandirian daerah serta kesejahteraan masyarakat (Nur Wijayanti, 2017). Sebagai negara kesatuan dengan komposisi daerah yang majemuk baik dari aspek politik, sosial, budaya maupun sumber daya alam yang merepresentasikan potensi masing-masing daerah, tarik ulur

kepentingan (*spanning of interest*) hingga konflik kepentingan menjadi realitas logis yang mewarnai dinamika hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun, pasca ditetapkannya UU 23/2014 kesetimbangan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat diperjelas melalui klasifikasi urusan pemerintah sebagaimana dijelaskan pada pasal 9 dalam UU 23/2014 yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum (Abdullah, 2016).

Urusan pemerintahan absolut dipahami sebagai urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan mutlak Pemerintah Pusat. Untuk itu, urusan pemerintahan absolut sama sekali tidak ada kaitannya dengan azas desentralisasi dan otonomi daerah. Adapun di antara urusan-urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana di atur dalam Pasal 10 ayat (1) mencakup:

1. Politik Luar Negeri
2. Keamanan
3. Yustisi
4. Moneter dan Fiskal
5. Agama

Selanjutnya, urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dalam Pasal 9 ayat (3) UU 23/2014 dipahami sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang menjadi representasi pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam kerangka konsep otonomi daerah. Hal itu dinyatakan dengan jelas dalam pasal (4) yang menyatakan bahwa urusan konkuren yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah menjadi landasan implementasi otonomi daerah (Said, 2015). Lebih spesifik, urusan pemerintahan konkuren tersebut dibagi kembali menjadi dua

klasifikasi yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Untuk urusan wajib juga kembali dibagi ke dalam dua kategori yakni urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Sebagaimana diatur secara terperinci dalam Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, klasifikasi dan kategori urusan yang ditentukan dalam urusan konkuren adalah sebagai berikut:

1) Urusan wajib pelayanan dasar:

- i. Pendidikan
- ii. Kesehatan
- iii. Pekerjaan umum dan tata ruang
- iv. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
- v. Ketentraman, keytertiban umum dan perlindungan masyarakat
- vi. Sosial

2) Urusan wajib non-pelayanan dasar

- i. Tenaga kerja
- ii. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- iii. Pangan
- iv. Pertanahan
- v. Lingkungan hidup
- vi. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- vii. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- viii. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- ix. Perhubungan
- x. Komunikasi dan informatika
- xi. Koperasi, usaha kecil dan usaha menengah
- xii. Penanaman modal

- xiii. Kepemudaan dan olahraga
 - xiv. Statistik
 - xv. Persandian
 - xvi. Kebudayaan
 - xvii. Perpustakaan
 - xviii. Kearsipan
- 3) Urusan pemerintahan pilihan
- i. Kelautan dan perikanan
 - ii. Pariwisata
 - iii. Pertanian
 - iv. Kehutanan
 - v. Energi dan sumber daya mineral
 - vi. Perdagangan
 - vii. Perindustrian
 - viii. Transmigrasi
- 4) Urusan pemerintahan umum
- i. Pembinaan wawasan kebangsaan sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945
 - ii. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa
 - iii. Peminaan kerukunan antas RAS, Agama dan golongan guna mewujudkan stabilitas keamanan nasional
 - iv. Penanganan konflik sosial
 - v. Koordinasi dan pelaksanaan tugas antar isntansi di tingkat Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan prinsip dan nilai demokrasi

- vi. Pengembangan kehidupan sesuai nilai demokrasi dan Pancasila
- vii. Pelaksanaan urusan yang bukan menjadi wewenang daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal

Berdasarkan prinsip yang diterapkan, pembagian kewenangan dan urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dijalankan dengan memperhatikan prinsip akuntabilitas, transparansi, bertanggung jawab, efisiensi dan mengutamakan kepentingan strategis nasional. Selain itu, sesuai dengan pasal (16) UU 23/2014, pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah diatur dengan memperhatikan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) sebagai bentuk masih adanya kontrol yang kuat Pemerintah Pusat terhadap segala urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian, secara sederhana, meski UU 23/2014 dianggap sebagai paradigma baru dalam mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, akan tetapi dengan tetap adanya pembagian urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi urusan absolut, wajib dan umum, menjadi indikasi kuat bahwa pola hubungan kewenangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang berlaku adalah pola yang sentralistik.

Lebih jauh, dengan aturan-aturan yang sangat terperinci mengenai apa saja yang boleh dan tidak boleh diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah semakin memperkuat penafsiran bahwa model hubungan agensi menjadi kerangka kerja hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah di Indonesia. Meski konsep otonomi dan desentralisasi diterapkan dan didorong sebagai kerangka kerja untuk mewujudkan kemandirian daerah, agaknya hal itu akan menghadapi berbagai hambatan

sistematis, mengingat model agensi mencirikan kuatnya peran Pemerintah Pusat dan keberadaan Pemerintah Daerah hanya sekedar sebagai pelaksana dari kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Padahal, sejatinya otonomi dan desentralisasi seharusnya menjamin keleluasaan kewenangan daerah dalam mengelola urusan dan mengembangkan potensi daerah yang dimiliki.

Desentralisasi menjadi landasan penting untuk merasionalisasikan desain konfigurasi dan harmonisasi hubungan pemerintah pusat dan daerah. Sebagai negara kesatuan, posisi pemerintah daerah sebagai sub-sistem dari pemerintah pusat ataupun sebaliknya, memerlukan prinsip keterpaduan dan subsidiaritas dalam penyelenggaraan pemerintahan (MPR-RI, 2022). Hal itu diperlukan semata-mata untuk mewujudkan kesetimbangan distribusi kewenangan dan otoritas sesuai dengan semangat untuk mewujudkan kemandirian dan partisipasi yang lebih aktif daerah dalam berbagai aspek sebagaimana ruang lingkup utama otonomi yakni politik, ekonomi, sosial dan budaya. Hasilnya, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjadi dasar dalam penyusunan desain konfigurasi dan upaya harmonisasi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dengan beberapa komponen yang meliputi:

1. Penyeimbangan kontekstualitas dan eksistensi pemerintah daerah melalui pembagian tiga urusan pemerintah yang meliputi urusan pemerintahan absolut, konkuren dan umum.
2. Pengutamaan konsep otonomi daerah melalui dekonsentrasi sistem pemerintahan dengan kewenangan yang lebih luas dalam melaksanakan isu-isu strategis di daerah.

3. Penguatan kewenangan kepada gubernur selaku pimpinan pemerintah daerah dengan penambahan fungsi pengawasan kepada pemerintah di tingkat kabupaten dan kota.
4. Peningkatan efektifitas, efisiensi, dan tanggung jawab melalui pelibatan masyarakat lebih luas dan memperhatikan potensi yang dimiliki oleh daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, kesetaraan dan keadilan.

E. Dinamika sinergitas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dalam perkembangannya, utamanya pada level praksis, terdapat berbagai macam dinamika dan realitas implementasi yang bervariasi di masing-masing daerah dalam merealisasikan konsep otonomi dengan prinsip desentralisasi. Merujuk hasil penelitian yang dilakukan oleh Shoemith, Franklin dan Hidayat dengan judul *Decentralized Governance in Indonesia's disadvantage regions: A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia* disebutkan bahwa pengalaman implementasi desentralisasi di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur menunjukkan kinerja yang buruk terutama pada aspek desentralisasi politik dan fiskal. Hal itu dikarenakan oleh beberapa faktor utama seperti keterbelakangan, kemiskinan, kurangnya modal hingga minimnya infrastruktur pendukung. Kondisi yang demikian semakin memperlebar dampak negatif otonomi wilayah yang seharusnya mendorong kemandirian daerah secara ideal melalui prinsip-prinsip desentralisasi (Shoemith et al., 2020). Lebih lanjut, masih dalam penelitian tersebut, dalam hal devolusi fiskal, pendapatan daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan sepenuhnya bergantung terhadap kebijakan fiskal pemerintah pusat. Ini dikarenakan oleh ketidakmampuan daerah di dalam memenuhi kapasitas untuk mengoptimalkan pengelolaan secara mandiri yang diakibatkan oleh beberapa keterbatasan. Juga, masalah kapasitas administrative di tingkat daerah yang

tetap memposisikan otoritas pemerintah pusat sebagai pemegang kewenangan utama, termasuk mengesampingkan kebutuhan dan kepentingan daerah.

Kedua, dalam kaitannya dengan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, hasil penelitian yang ditulis oleh Khairul Rahman dengan judul Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia menunjukkan beberapa temuan menarik. Rahman mengajukan setidaknya empat indikator yang harus dipenuhi untuk melihat hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu: 1) Hubungan Kewenangan, 2) Hubungan Keuangan, 3) Hubungan Sumber Daya Manusia, dan 4) Hubungan Pengawasan dan Penindakan (Rahman, 2020). Secara sederhana, penyerahan beberapa urusan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah akan melahirkan pola interaksi yang simultan disertai dengan konsekuensi-konsekuensi rasionalitas di dalamnya, termasuk pelimpahan kewenangan guna melaksanakan kebijakan pada bidang-bidang tertentu, beban biaya dalam pelaksanaan bidang urusan, pemenuhan sumber daya manusia hingga pengawasan dan penindakan pada setiap bidang urusan yang dilaksanakan oleh daerah otonom. Secara lebih spesifik, keempat indikator yang ditawarkan untuk melihat hubungan antara pemerintah pusat dan daerah juga memuat beberapa komponen penting, di antaranya sebagai berikut:

1. Hubungan Kewenangan: pendelegasian kewenangan, keleluasaan dalam pengambilan keputusan, pelayanan, dan wilayah tertentu.
2. Hubungan Keuangan : pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab.
3. Hubungan Sumber Daya Manusia: integrasi sistem kepegawaian nasional dan daerah.

4. Hubungan Pengawasan dan Penindakan: sistem pengawasan dan penindakan secara terencana, teratur dan terarah untuk meningkatkan keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah.

Berikutnya, hasil penelitian yang ditulis oleh Zuriana Binti Zahrin dengan judul *Rethinking The Unitary-Federation Classification: Toward A Typology Approach and Performance Analysis* menunjukkan fakta menarik berkaitan dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di negara-negara dengan sistem kesatuan dan federal. Salah satu fakta menarik yang ditemukan oleh Zuriana adalah menempatkan Indonesia sebagai negara kesatuan dengan karakteristik desentralisasi yang cenderung sangat lemah, bahkan lebih condong pada sentralisasi meski secara normatif Pemerintah Indonesia telah menginisiasi kebijakan otonomi daerah dengan prinsip desentralisasi sejak awal era reformasi. Dalam penelitian tersebut, salah satu variable determinan yang masih memposisikan Indonesia sebagai negara dengan predikat pengaturan otoritas tersentralisasi adalah lemahnya kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan bidang urusannya. Masih dalam penelitian tersebut, hal itu ditunjukkan dengan dimensi kewenangan pemerintah daerah (*Regional Authority*) yang menunjukkan predikat *Weak* untuk aspek *Self-Rule* dan *Very Weak* untuk aspek *Shared-Ruled* (Zahrin, 2023).

F. Hambatan dan Tantangan Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Pasca Pemberlakuan UU Cipta Kerja

Pada bagian sebelumnya telah diuraikan bahwa setidaknya terdapat 4 bentuk hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mencerminkan hubungan ideal yakni hubungan kewenangan, keuangan, sumber daya manusia dan pengawasan dan enindakan. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa isu yang muncul sebagai bentuk

hambatan dan tantangan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mewujudkan sinergitas Pembangunan. Secara umum, berdasarkan kajian empiris yang dilakukan oleh tim peneliti, beberapa hambatan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam kerangka otonomi daerah meliputi masalah koordinasi dan sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, masalah birokrasi dan peraturan daerah, masalah keuangan dan pelayanan public, hingga masalah belum adanya petunjuk peraturan teknis dari UU Cipta Kerja yang secara signifikan mempengaruhi pola hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pardosi, 2023).

Selanjutnya, pasca ditetapkannya UU Cipta Kerja, berbagai kajian menilai bahwa hak otonomi seluas-luasnya yang dimiliki oleh daerah mengalami reduksi dan destruksi. Destruksi terhadap hak otonomi sebagaimana dalam pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 tersebut meliputi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengelola sektor kehutanan, sumber daya air, penyelenggaraan ketenagalistrikan, pertambangan minerba, persetujuan Kawasan ekonomi khusus, penyelenggaraan penataan ruang dan menerbitkan analisis mengenai amdal dan izin lingkungan (Ananda, 2022). Hal itu tentu saja secara signifikan tidak hanya membatasi kewenangan daerah dalam menyelenggarakan tata kelola dan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan sektor-sektor yang diambil alih kembali oleh Pemerintah Pusat. Lebih jauh, dengan tidak adanya kewenangan tersebut, daerah dipastikan tidak dapat memaksimalkan potensi yang dimiliki guna meningkatkan daya saing, produktivitas dan kapasitas baik secara politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Provinsi Kalimantan yang notabennya sebagai daerah dengan potensi sumber daya alam, khususnya yang berasal dari sektor kehutanan berpotensi kehilangan income potensial akibat reduksi dan destruksi otonomi pasca UU Cipta Kerja. Sebagai contoh, sebagai satu-satunya Provinsi yang ditunjuk oleh

pemerintah dalam program perdagangan karbon (Forest Carbon Partnership Facilities) hingga tahun 2025 mendatang, Provinsi Kalimantan Timur berpotensi mendapatkan penghasilan lebih dari 110 juta dolar AS dari hasil perdagangan karbon. Namun demikian, dengan tidak adanya kewenangan penuh dalam pengelolaan di sektor kehutanan, sumber pemasukan dari sektor riil daerah tentu tidak dapat diserap sepenuhnya untuk kepentingan Pembangunan di Kalimantan Timur. Berikutnya, hilangnya akses kewenangan Pemerintah Daerah dalam berpartisipasi penerbitan Amdal dan Izin Lingkungan hidup juga berpotensi mendatangkan ancaman keamanan lingkungan di level daerah. Tentu saja, *trade mark* Kalimantan Timur sebagai daerah dengan aktivitas eksplorasi SDA yang tinggi berpotensi kehilangan hak-hak lingkungan bagi masyarakatnya akibat tidak adanya kewenangan dalam penerbitan izin, pengawasan dan penindakan terhadap potensi pelanggaran-pelanggaran dalam pengelolaan sumber daya alam.

G. Model Interaksi dan Sistem Rumah Tangga Riil : Jalan Tengah Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Model hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana di atur dalam UU No 23 Tahun 2014 dapat ditafsirkan sebagai bentuk otonomi yang tidak memberikan keleluasaan bagi penyelenggaraan pemerintahan bagi Pemerintah Daerah. Sekali lagi, meskipun di dalamnya telah di atur mengenai pelimpahan kewenangan melalui pembagian urusan konkuren, akan tetapi adanya NSPK yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, semakin jelas bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dibatasi. Oleh karena itu, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, corak dan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah model agensi. Corak tersebut jelas tetap memposisikan Pemerintah Pusat sebagai pemegang kuasa dan kewenangan tertinggi. Belum lagi, dengan lahirnya UU

Cipta Kerja, esensi dari otonomi seluas-luasnya yang menjadi hak daerah sebagaimana amanat konstitusi telah benar-benar diamputasi.

Merujuk Bagir Manan, setidaknya terdapat dua konsep otonomi yang dapat dijadikan sebagai cerminan untuk melihat model hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yakni otonomi luas dan otonomi sempit (Said, 2015). Otonomi luas mengacu pada prinsip *residual function*, sedangkan otonomi sempit lebih menitikberatkan pada prinsip pembagian kewenangan atau yang dikenal dengan istilah *concurrency function*. Apa yang berlaku sebagaimana UU 23/2014 secara jelas tidak mencerminkan otonomi luas. Meski sejak UU No. 32 Tahun 2004 prinsip *residual function* tidak lagi diakomodasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun penelitian ini merekomendasikan untuk kembali menempatkan prinsip tersebut. Setidaknya, kewenangan daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya dapat dijamin dalam bentuk penguatan kembali peran kepala daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota untuk mendapatkan legitimasi kewenangan untuk menerbitkan izin, melakukan pengawasan dan penindakan. Tentu saja, hal itu tidak akan dapat dicapai jika corak hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah model agensi.

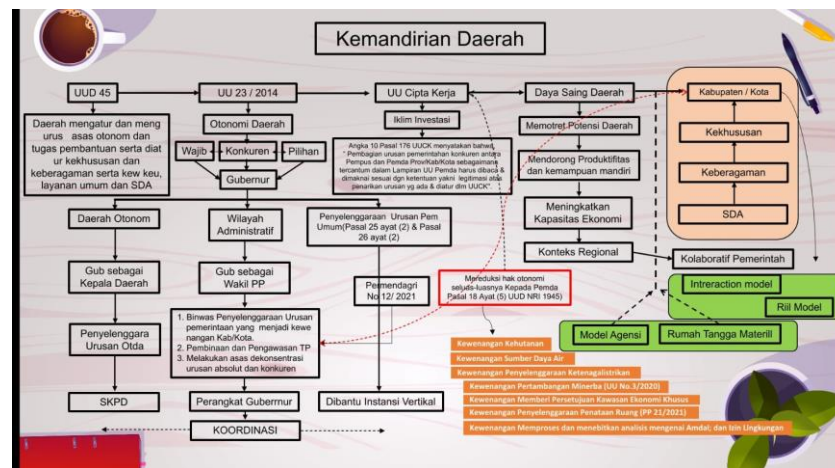
Berdasarkan isu di atas, maka penelitian ini juga menawarkan perubahan corak hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah kepada model interaksi (*Interaction Model*). Model interaksi menitikberatkan pada keberadaan dan peran Pemerintah Daerah ditentukan oleh interaksi yang terbangun antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Juga, terkait dengan perlunya pelimpahan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dibarengi dengan penerapan sistem rumah tangga nyata (riil). Di Provinsi Kalimantan Timur, terdapat beberapa urusan yang sejatinya menjadi kewenangan penuh Pemerintah Daerah, mengingat beberapa urusan

tersebut secara nyata melekat dan menjadi sumber daya yang dimiliki oleh Kalimantan Timur. Hal itu juga sudah tertuang di dalam Peraturan Gubernur, di antaranya:

1. Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 55 Tahun 2018 tentang Perubahan Lampiran Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 19 Tahun 2012 Tentang Rencana Kehutanan Tingkat Provinsi Tahun 2011-2030.
2. Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 2 Tahun 2018 tentang Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Kalimantan Timur.
3. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagalistrikan.
4. Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2018 tentang Penataan Pemberian Izin dan Non Perizinan di Bidang Pertambangan, Kehutanan dan Perkebunan Kelapa Sawit di Provinsi Kalimantan Timur.
5. Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pendelegasian Kewenangan Pemberian Perizinan Dan Non Perizinan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur Kepada Administrator Kawasan Ekonomi Khusus Maloy Batuta Trans Kalimantan.
6. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 Tahun 2023 tentang Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2023-2042.
7. Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 21 Tahun 2017 tentang Pelimpahan Kewenangan Gubernur Kalimantan Timur Untuk Menerbitkan Dan Menandatangani Rekomendasi Lisensi Komisi Penilai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup

Kabupaten/Kota Provinsi Kalimantan Timur Kepada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur.

Selanjutnya, berikut ini adalah gambar alternatif model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan corak interaksi dan rumah tangga nyata :



Gambar 1. Alternatif Model Interaksi dan Rumah Tangga Riil

Rekomendasi ini didasarkan pada perlunya kembali menyadari bahwa terdapat urusan dan ruang lingkup yang jelas berbeda antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Berdasarkan UU 23/2014, sistem rumah tangga materi formal secara jelas menyamaratakan urusan dan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini tentu bertolak belakang dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Dalam konteks ini, urusan pemerintahan pilihan yang diatur sebagai bagian dari urusan konkuren dapat menjadi dasar kewenangan sepenuhnya bagi daerah untuk dapat memaksimalkan potensi daerah yang dimiliki. Dengan demikian, pelimpahan tugas dan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah benar-benar didasarkan pada potensi dan kapabilitas daerah.

Daftar Referensi

- Abdullah, D. (2016). Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. *Jurnal Hukum Positum*, 1(1), 83. <https://doi.org/10.35706/positum.v1i1.501>
- Akbal, M. (2016). Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Supremasi*, XI(2), 99–107. <http://103.76.50.195/supremasi/article/view/2800/1505>
- Al-fatih, S. (2020). Harmonisasi Regulasi Hubungan Pusat & Daerah Melalui Omnibus Law. *Jurnal Majelis MPR Ri*, 1, 1–14.
- Ananda, R. P. (2022). *Kewenangan, Pengelolaan, Sumber Daya Alam, Pemerintah Daerah*. 4(3), 50–62.
- MPR-RI. (2022). *No TitleМаркетинг по Котлеру*.
- Munandar, A., Widodo, I. S., Ningtyas, A. P., Prasetyo, N. D., Vargholy, M. N., Annafi', B. U., Arrsa, R. C., Nursasmita, M. A., Mohamad Rif'an, L. R. B., Setiawan, O. T., & Dukarno, P. D. (2022). *Hubungan Pusat dan Daerah* (A. Rafiq, E. Karmilah, W. Saragih, K. Amanda, & A. F. Saraswati (eds.); Cetakan Pe). Badan Pengkajian MPR RI Redaksi:
- Nur Wijayanti, S. (2017). Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Media Hukum*, 23(2), 186–199. <https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>
- Pardosi, R. O. A. G. (2023). Sinergitas Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Dalam Perumusan Kebijakan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, volume 20(no 2), hlm 70. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/61/pdf>
- Rahman, K. (2020). the National Conference on Local Government and Development 2019. *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah, November 2019*, 106–110.

Said, A. R. A. (2015). *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat - Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas - luasnya Menurut UUD 1945. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 9(4), 505–530.

<http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/viewFile/613/552>

Shoesmith, D., Franklin, N., & Hidayat, R. (2020). Decentralised Governance in Indonesia's Disadvantaged Regions: A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39(3), 359–380. <https://doi.org/10.1177/1868103420963140>

Syabila, M., & Khair, M. (2022). *Ekasakti Jurnal Penelitian & Pengabdian. Ekasakti Jurnal Penelitian & Pengabdian*, 3(1), 1–7.

Zahrin, Z. B. (2023). *UNITARY-FEDERATION CLASSIFICATION : TOWARDS A TYPOLOGY APPROACH AND PERFORMANCE ANALYSIS DOCTOR OF PHILOSOPHY.*

Tim Peneliti:

1. Dr. Iman Surya, M.Si (Universitas Mulawarman)
2. Khoirul Amin, S.IP., M.A (Universitas Muhammadiyah Kalimantan Timur)
3. Ahmad Yani, S.Sos., M.Si (Universitas Widya Gama Mahakam)
4. Tengku Imam Syaifuddin, S.IP., M.IP (Universitas Mulawarman)
5. M. Ridwan, M.Si (Universitas Mulawarman)
6. Yuli Fitrianto, S.Sos, M.Si, CIQnR (Badan Riset Daerah Provinsi Kalimantan Timur)
7. Febiansyah Hapsari, S.H., M.H (Badan Riset Daerah Provinsi Kalimantan Timur)