

Dinamika Urusan Konkuren Antar Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Sistem Desentralisasi

Mesy Azmiza Azhar

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia

mesyazmizaa@gmail.com

Abstract

This study analyzes the shifts in decentralization in Indonesia from time to time. The decentralization system itself has a crucial role in developing regional needs. However, it had triggered abuse by the Chiefs of the Region. This was resposned by amendment to Law No. 22 of 1999 on Regional Government with Law No. 32 of 2004 on Regional Government. However, the present law has brought about a shift in decentralization which ssentially accommodates the broad authority of the regional government in the typology of regional autonomy to fade. This was strengthened when the enactment of Law No. 23 of 2014 which divides concurrent powers that should belong to the regional government to the central government. This study uses normative research methods, as well as statutory approach. The results of the study concluded that: (1) there is a decrease in the meaning of decentralization because concurrent affairs are centralized in Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government. (2) Weakening the role of the DPD thereby reducing decentralization. Therefore, this study recommends: (1) returning the concurrent affairs absolutely to the regions; (2) strengthening the role of the DPD to in return strengthening the decentralization and accommodating the regional needs.

Key Words: Decentralization; concurrent affairs; central government; local government

Abstrak

Penelitian ini menganalisis pergeseran desentralisasi di Indonesia dari masa ke masa. Sistem desentralisasi sendiri memiliki peran penting dalam pengembangan kebutuhan daerah. Namun, sempat memicu penyalahgunaan oleh kepala daerah. Hal itu ditangkis melalui perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Hanya saja, melalui Undang-Undang tersebut justru terjadi pergeseran desentralisasi yang pada dasarnya mengakomodasi kewenangan pemerintah daerah secara luas dalam tipologi otonomi daerah, menjadi semakin pudar. Hal ini menguat ketika lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang membagi kekuasaan konkuren yang seharusnya menjadi wewenang daerah kepada pemerintah pusat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, serta pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menyimpulkan: (1) ada penurunan makna desentralisasi karena urusan konkuren yang sentralistis pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (2) Pelemahan peran DPD sehingga turut mereduksi desentralisasi. Oleh karena itu penelitian ini merekomendasikan: (1) mengembalikan urusan konkuren secara mutlak kepada daerah; (2) memperkuat peran DPD untuk memperkuat desentralisasi dan mengakomodasi kebutuhan daerah.

Kata-kata Kunci: Desentralisasi; urusan konkuren, pemerintah pusat; pemerintah daerah

Pendahuluan

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Indonesia menganut Negara Kesatuan dengan bentuk Republik.¹ Tipologi negara ini merupakan pilihan populer bagi pembentukan sebuah negara. Negara kesatuan menimbulkan konsekuensi kebersamaan dan keseragaman. Dibalik cita-cita baik *founding father* dalam membentuk Indonesia menjadi negara kesatuan, ternyata ada kekurangan yang dimiliki oleh model ini jika dilihat dari tatanan praktiknya. Pada masa orde baru, terjadi gejolak sistem sentralistis oleh Pemerintah Pusat. Memaksakan peraturan tunduk terhadap pusat, sehingga banyak daerah yang tertinggal bahkan terbengkalai tanpa sentuhan kebijakan pemerintah pusat. Munculnya “Jawa Sentris” juga akibat glorifikasi pusat dalam melakukan berbagai hal dan pengambilan kebijakan. Kepala daerah yang saat itu dipilih dari kalangan Tentara Negara Indonesia (TNI) dan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang merupakan perpanjangan tangan Presiden, membawa dampak buruk bagi perkembangan daerah yang tersebar seluruh Indonesia. Konfigurasi politik yang dilakukan pemerintah saat itu dinilai satu komando terhadap pemerintah pusat semata.

Jauh sebelum terjadinya amandemen UUD 1945, Negara Kesatuan yang dimaksud bukan negara yang sentralistis,² sesuai yang berlaku di dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen masih yakin teredaksi secara teguh bahwa Indonesia menganut sistem desentralisasi. “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa*”. Hal ini diakomodasi pula dalam UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pertama kali sama sekali tidak menunjukkan satu frasa bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan satu komando. Desentralisasi lahir dengan adanya tuntutan agar akomodasi daerah terpenuhi secara maksimal.³ Diakui bahwa memang Negara Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, sehingga banyak diskursus yang terjadi ketika pemerintah yang menjalankannya sangat autokratif (dijalankan sendiri). Oleh sebab itu, timbul ide untuk revolusi ketatanegaraan

¹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Leberty, Yogyakarta, 1980.

² Kaloh, DR.J. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta Jakarta 2022.

³ Lihat Undang-Undang No 22 Tahun 1948 yang merupakan Undang-Undang Pertama kali bagi pemerintah daerah.

agar dapat mengayomi seluruh keinginan bangsa Indonesia tanpa terkecuali untuk menjawab problem masa lampau.

Era reformasi membangun sistem desentralisasi secara penuh dengan dibentuknya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara optimal baru terealisasikan pada 2000.⁴ Alasan undang-undang ini tidak dapat dijalankan secara langsung adalah oleh sebab ketidaksiapan pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah secara penuh, yang terjadi setelah transisi kekuasaan di era orde baru ke era reformasi. Tanpa mengkhawatirkan hal tersebut, bahwa yang jelas sistem desentralisasi murni memang optimal di dalam ketentuan Undang-Undang ini. Nomenklatur sistem ini sangat jauh bernegasi dengan sistem sentralisasi pada zaman orde baru.

Desentralisasi sendiri memiliki arti bahwa pemerintahan daerah (*local government*) menyeleggarakan pemerintahannya sesuai prakarsanya sendiri, dan mengurus rumah tangganya sendiri yang kewenangannya diberikan secara luas oleh pemerintah pusat. Hal ini juga terdapat dalam point (h) pada Ketentuan Umum UU No. 22 Tahun 1999 “*Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan*”. Sistem ini bak udara segar bagi daerah yang dimasa lampau terbengkalai sekaligus tertinggal oleh kebijakan dan program dari pemerintah pusat, sistem desentralisasi merupakan hadiah baru bagi pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Sistem ini bukan bentuk yang sama dengan negara federal seperti “negara dalam negara”, sebagaimana yang termaktub di dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi “oleh karena Negara Indonesia itu suatu “*enheidsstaat*” maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga. Sehingga daerah Indonesia terbagi menjadi daerah provinsi dan kabupaten atau kota. Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah hadiah besar reformasi, justru timbul *problem* baru, di mana muncul raja-raja kecil di daerah dengan kekuatan otonomi daerah yang sangat kental sehingga menyalahgunakan kewenangannya. Ancaman ini kemudian ditangkis oleh Pemerintah dengan membuat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah 10 tahun kemudian UU ini diubah kembali menjadi UU No. 23 Tahun 2014 yang berlaku hingga sekarang.

Atas dasar menjawab permasalahan yang terjadi pada 1999, konsep otonomi daerah dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 justru memunculkan penyalahgunaan kewenangan Kepala Daerah. Frasa “seluas-luasnya” di dalam UU No. 32 Tahun 2004 bukan dihapuskan, tetapi definisi tentang desentralisasi

⁴ *Op. Cit.*

pada redaksinya masih sama seperti undang-undang sebelumnya dengan sedikit penambahan kalimat, yakni “prakarsa sendiri”. Selanjutnya, adanya model baru dalam penjalanan desentralisasi yakni, dalam Pasal 9 ayat (3) yang mengatur tentang urusan pemerintah konkuren sebagai perpanjangan sistem desentralisasi. Namun lagi-lagi adanya kekaburan makna desentralisasi dengan adanya undang-undang ini dan pembagian urusan pemerintah tersebut.

UU No. 23 Tahun 2014 memunculkan istilah urusan pemerintahan konkuren. Pasal 9 ayat (3) menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi daerah. Dalam urusan pemerintah konkuren terdiri dari urusan pemerintah yang wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yaitu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan urusan pemerintah pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.

Adapun yang termasuk urusan pemerintah pilihan adalah mengenai tentang, kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi. Urusan pemerintahan pilihan tidak semua dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, karena hanya daerah yang mempunyai potensi sesuai dengan urusan pemerintahan tersebut. Sistem desentralisasi yang tidak universal ini terdallikan di dalam Pasal 12 ayat (1) dan (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pematokan urusan pemerintahan kepada daerah yang hanya berpotensi saja yang dapat diberikan kesempatan untuk melaksanakan otonomi ini. Konsekuensi munculnya urusan pemerintah konkuren dengan

pembagian wajib dan pilihan, kembali menunjukkan tidak desentralisasinya undang-undang yang masih eksis sekarang ini.

Adanya keikutsertaan pemerintah pusat dalam pengelolaan urusan di provinsi yang pada dasarnya merupakan daerah otonomi, penulis melihat adanya potensi *spanning of interest* (tarik menarik kepentingan) antara pemerintah pusat dan daerah, contohnya saja di masa pandemi covid-19, ketika aturan mulai muncul dari daerah, sehingga daerah terlebih dahulu membuat kebijakan dan melaksanakannya. Namun terjadi kontradiksi terhadap pemerintah pusat, yang menyatakan bahwa pemerintah pusat merupakan yang paling berhak dalam melaksanakan kebijakan bencana non alam tersebut. Ketepatan dan kecepatan provinsi dalam mengambil sikap adalah atas dasar otonomi daerah yang diberikan kepadanya, namun pemerintah pusat tetap saja ikut campur tangan akan hal tersebut, tentu ini berkaitan tentang *spanning of interest*, yang bisa jadi muncul oleh karena urusan konkuren yang sebenarnya tidak merupakan wujud dari desentralisasi.

Otonomi yang murni hanya dijalankan oleh pemerintah kabupaten dalam hal ini, padahal provinsi juga memiliki kesempatan yang sama. Di dalam lampiran UU *a quo*, adanya campur tangan pemerintah pusat khususnya dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Salah satunya yang pengelolaan SDA yang mempunyai hubungan dengan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Urusan pertanahan pada dasarnya merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, tetapi pemerintah pusat masih memegang kewenangan perizinan pertanahan lintas daerah provinsi. Urusan perikanan yang menjadi SDA pemerintah daerah juga tidak luput dari keterlibatan pemerintah pusat. Lagi pula pengelolaan SDA seperti ini tidak semua daerah diberikan hak otoritas tunggal, seperti urusan pemerintah wajib tersebut di atas. Konsekuensinya adalah tidak semua daerah diberikan kesempatan yang sama, dan daerah yang diberikan kesempatan tidak pula diberikan keleluasaan dalam melaksanakan otonomi dalam bidang SDA.

Urusan konkuren dapat dimaknai sebagai sebuah bentuk dan syarat bagi terlaksananya sistem desentralisasi, pemerintah daerah wajib tunduk terhadap pembatasan urusan absolut dan urusan pemerintah yang wajib dan tidak wajib. Administrasi yang dipegang oleh pemerintah pusat muncul lebih banyak dalam undang-undang ini.⁵ Namun anehnya, definisi desentralisasi tidak berubah sedikitpun dalam redaksi di undang-undang tersebut, tetapi, penjalanannya yang tampak bernegasi terhadap konsep desentralisasi menimbulkan masalah. Ditambah lagi, fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang lemah dalam

⁵ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam proses legislasi, padahal DPD merupakan harapan pemerintah daerah untuk mengakomodasi kebutuhan yang diinginkan oleh daerah kepada pusat.

Diskursus mulai terjadi ketika urusan konkuren tidak sebenarnya konkuren lagi bagi pemerintah daerah seperti dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Atas dasar tersebut menjadi menarik untuk diteliti tentang *Dinamika Urusan Pemerintah Konkuren Antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Sistem Desentralisasi*. Terdapat beberapa penelitian yang membahas sistem desentralisasi dan berbagai hal yang mempengaruhinya, salah satunya ialah jurnal yang di tulis oleh Reynold Simandjuntak dengan judul *Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional* yang menunjukkan sejatinya sistem desentralisasi tersebut.⁶ Selain itu juga yang dituliskan oleh Dadan Ramdani dengan *problem* yang hampir sama dengan yang di tuliskan oleh penulis dalam penelitian ini namun dengan perspektif yang sedikit berbeda, yaitu *Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Daerah provinsi*.⁷ Penelitian tersebut memasuki aspek administrasi yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memiliki ketimpangan yang besar sedangkan penulis melihat adanya penurunan makna desentralisasi dari masa ke masa.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini yaitu: *pertama*, bagaimana dinamika urusan pemerintah konkuren antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem desentralisasi? *Kedua*, bagaimana peran DPD sebagai perwakilan daerah dalam mengembalikan makna sistem desentralisasi?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika terjadinya penurunan makna desentralisasi, serta peran DPD sebagai perwakilan daerah dalam mengembalikan makna sistem desentralisasi lewat hubungan pusat dan daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, dengan metode pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan adalah

⁶ Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 1, Juni 2015.

⁷ Dadan Ramdani, "Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Daerah Provinsi", *Jurnal Restorasi Hukum, Jurnal Pusat Studi dan Kosntitusi Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum*, Vol. 5 No.1, 2022.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal, dan penelitian, yang diperoleh dengan cara studi pustaka. Penelitian ini menganalisis bahan hukum dengan cara deskriptif-kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dinamika Urusan Pemerintah Konkuren Antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Sistem Desentralisasi

Pada dasarnya prinsip desentralisasi secara umum dapat dilihat dengan adanya *sharing of power* (pembagian kekuasaan), *distribution of income* (pembagian pendapatan) dan *empowering* (kemandirian administrasi pemerintah daerah).⁸ *Sharing of Power* merupakan prinsip desentralisasi yang membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah “*Sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*”. Pembagian kekuasaan ini didasari untuk menangkis perbuatan sentralistis oleh pemerintah pusat, sehingga sebagian kekuasaan harus dilimpahkan kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan otonomi daerah seluas-luasnya.

Era reformasi menjadi sejarah dibentuknya desentralisasi yang kental bagi Indonesia. Hal ini diharapkan dapat memunculkan perimbangan keuangan daerah yang dikelola oleh pusat. Bermula dari Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebutlah yang ingin dicapai dalam mewujudkan desentralisasi. Oleh sebab itu prinsip yang kedua adalah *distribution of income*. Pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh pemerintah pusat semata-mata adalah untuk mewujudkan kesejahteraan secara merata bagi seluruh daerah di Indonesia. Prinsip ketiga juga membawa pemerintah daerah turut serta bertanggung jawab terhadap perizinan dan segala hal yang termasuk administratif dilakukan oleh daerah, maka muncul prinsip *empowering*.⁹

Desentralisasi bermakna daerah yang berwenang mengatur/mengurus daerah menurut prakarsanya sendiri yang diberikan secara luas oleh pemerintah pusat. Redaksi ini juga tidak pernah berubah mulai dari terbentuknya UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah

⁸ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.

⁹ *Ibid*

Tanggungnya Sendiri hingga pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berlaku hingga sekarang. Meskipun Negara Kesatuan merupakan tipologi pemerintahan yang *single centralized government*,¹⁰ tetapi semangat untuk mewujudkan demokrasi sangat kuat agar setiap daerah berhak untuk melaksanakan urusan “rumah tangganya sendiri”. Maka, atas perwujudan tersebutlah desentralisasi hadir menghiasi sistem dan ketatanegaraan Indonesia.

Alasan lain yang masuk akal, kenapa desentralisasi dipilih dalam tatanan negara Indonesia adalah, bahwa daerah mempunyai SDA dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang tentu saja berbeda satu sama lain. Terlebih lagi, bentuk geografis dari setiap daerah juga berbeda. Hal ini menimbulkan konsekuensi terjadinya kebutuhan yang berbeda pula. Misalnya, SDA di pulau Sumatera adalah minyak, sedangkan di Pulau Kalimantan adalah hutan, sehingga infrastruktur dan dimensi serta perspektif kebutuhan antara kedua pulau ini tidak mungkin sama. Untuk itulah, otonomi daerah menjadi penyelamat dalam mengakomodasi kebutuhan daerah masing-masing sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimilikinya.

Kepala daerah harus mengetahui secara menyeluruh aspek dan keunggulan daerah tersebut secara terperinci. Kepala daerah dituntut paham akan kebutuhan daerahnya masing-masing. Sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kepala daerah merupakan 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.

Mengingat yang terjadi pada masa orde baru, bahwa kepala daerah dipilih oleh Presiden tanpa adanya partisipasi rakyat, khususnya daerah terkait dalam pemilihan tersebut. Sehingga, tidak terakomodasinya keinginan masyarakat daerah bagi pengembangan daerah tersebut. *Role model* “satu komando” ini mengkhianati apa yang diamanatkan oleh undang-undang bahkan UUD NRI 1945. Undang-Undang harus memfasilitasi keinginan rakyat melalui undang-undang apapun yang dikeluarkan oleh DPR, sebab keadilan bagi berbagai daerah kadang saling bernegasi, untuk itu diperlukan kearifan pemerintah untuk mengatur hal secara umum dan spesifik tentang keinginan yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat luas ataupun masing-masing daerah

¹⁰ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2022.

Menurut Despan Heryansyah, yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat adalah mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah.¹¹ Dengan demikian, kalau daerah kuat dalam membangun masyarakatnya, maka dengan sendirinya akan mendukung negara kesatuan, dan tidak akan ada alasan untuk melakukan gerakan separatisme. Bentrokan keinginan antara dua kubu yang menggaungkan negara federasi dan negara kesatuan murni, melahirkan satu bentuk baru bagi tatanan pemerintah Indonesia, yakni sistem desentralisasi.

Hal yang perlu diapresiasi atas lahirnya sistem desentralisasi adalah, daerah akan mencegah terjadinya kepincangan dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah Negara. Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah semakin lama justru bukan menjaga kemurnian desentralisasi, tetapi membawa kepudaran makna desentralisasi. UU No. 23 Tahun 2014 mengatur pembagian urusan pemerintah yang terdiri dari, urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Pembagian urusan pemerintahan ini diharapkan untuk menjawab agar tidak terjadinya bayang-bayang federal bagi negara kesatuan Indonesia.

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintah konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Namun dilanjutkan oleh Pasal 9 ayat (4), bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Artinya, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan yang secara luas adalah kewenangan pemerintahan daerah. Selanjutnya adalah urusan pemerintahan umum yang didefinisikan melalui UU *a quo* bahwa urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Ketiga tipologi urusan pemerintahan yang diuraikan dalam UU *a quo* yang menjadi perpanjangan sistem desentralisasi adalah urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren ternyata dibagi lagi bersama dengan pemerintah pusat. Pemerintahan daerah sebenarnya tidak melakukan otonomi daerah secara luas. Hal ini dikarenakan lampiran UU *a quo* masih mengikutsertakan kewenangan pemerintah pusat dalam menjalankan otonomi daerah. Dan pemerintah daerah diuntut untuk mematuhi norma, serta peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Hal ini menimbulkan dinamika kemurnian sistem desentralisasi bagi negara Indonesia yang frase “seluas-

¹¹ Despan Heryansyah, “Dinamika Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah Pasca Reformasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Tentang Diskursus Pilihan Antara Negara Federal dan Negara Kesatuan)”, *Disertasi Program Doktor UII*, 2020.

luasnya" tidak berubah dari UU pertama yang dibentuk untuk mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah hingga UU yang berlaku sekarang. Kembali mengingat masa lalu, praktik yang dijalankan tidak sesuai dengan konsep yang terdapat dalam UU *a quo*. Hal ini dapat dilihat dari lampiran UU *a quo* bahwa masih banyak urusan pemerintahan daerah yang diambil alih pemerintah pusat, khususnya tentang perizinan, dan keuangan negara. Kadangkala pemerintah daerah yang memiliki hak besar dalam mengelola sumber daya alam bahkan tidak mendapatkan pembagian yang masuk akal dan adil.

Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai Perwakilan Daerah dalam Mengembalikan Makna Sistem Desentralisasi

DPD merupakan salah satu harapan besar untuk perwakilan daerah. Jika pun desentralisasi kian memudar, DPD adalah satu-satunya Lembaga Negara tempat mengadu untuk mengakomodasi kebutuhan daerah. Namun dalam kenyataannya fungsi DPD terkesan lemah dalam pembentukan Undang-Undang. Pasal 22D UUD 1945 ditentukan *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ayat selanjutnya menentukan Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.*¹²

Tugas, fungsi, dan wewenang DPD dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹³ Namun, fungsi yang diberikan kepada DPD tidak sekuat fungsi yang diamanatkan UUD NRI 1945. Padahal Indonesia pula dibagi menjadi daerah provinsi yang satu sama lain memiliki kebutuhan yang berbeda, sehingga DPD sebagai perwakilan daerah memiliki kedudukan yang tergolong penting.

¹² Pasal 22D UUD NRI 1945 Bab Dewan Perwakilan Daerah

¹³ Elisabeth Kristiani Panjaitan dkk, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009-2014", *Diponegoro Law Journal* Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017.

Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945 menentukan bahwa DPD mempunyai *controlling* atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Fungsi yang secara jelas tidak adanya ruang interaktif bagi DPD dalam membuat aturan mengenai otonomi daerah, menambah dinamika sistem desentralisasi yang memudar. DPD hanya diberikan wewenang untuk membahas RUU yang akan diajukan ke DPR untuk ditindaklanjuti. Namun, jika pada praktiknya pengajuan oleh DPD mengenai RUU tidak ditindaklanjuti, maka DPD tidak mempunyai kekuatan untuk melakukan tindakan lain, agar RUU tersebut dapat diakomodasi.

DPD sebagai perwakilan daerah merupakan fungsi yang percuma apalagi sebagai harapan untuk mencerahkan sistem desentralisasi. Fungsi DPD yang mandul terhadap proses pembuatan undang-undang menggerus demokrasi di daerah, untuk ikut serta memberdayakan daerahnya sendiri.¹⁴ Pada dasarnya MK telah mengeluarkan putusan tentang penguatan DPD melalui putusan MK No. 30/PUU-XIV/2018 yang diharapkan dapat menguatkan kedudukan DPD tanpa campur tangan partai politik, sehingga DPD sebagai perwakilan daerah tidak tergerus oleh kepentingan partai politik. DPD harus dipilih secara perseorangan oleh karena mempertahankan sejarah dibentuknya DPD untuk semata mengakomodasi kepentingan daerah. Meski demikian, peran legislasi DPD yang kurang terhadap pembuatan Undang-Undang menjadi keharusan yang perlu diperhatikan. Tidak hanya dilarang berasal dari partai politik namun juga diperkuat untuk ikut serta membuat Undang-Undang, agar terjadi keharmonisan antara pusat dan daerah serta hal ini akan berdampak pada makna desentralisasi.¹⁵

Penutup

Dari pembahasan di atas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa: *pertama*, adanya pemudaran desentralisasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang seharusnya menjadi gambaran untuk melaksanakan otonomi daerah, justru masih bersifat sentralistis

¹⁴ Ryan Muthiara Wasti, "Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-47 No.4 Oktober-Desember 2017.

¹⁵ *Vide* Putusan MK No 30/PUU-XVI/2018.

terhadap pengambilan keputusan di daerah otonom. Atas dasar itu, solusi yang ditawarkan adalah mengembalikan otonomi “seluas-luasnya” dalam frasa yang juga muncul di dalam UU *a quo* agar sistem desentralisasi dapat diselenggarakan dengan baik, serta segala kebutuhan daerah dapat terakomodasi dengan baik.

Kedua, lemahnya fungsi dan kewenangan DPD juga merupakan masalah eksternal yang ikut berimbas pada pemudaran desentralisasi, sebab DPD merupakan perwakilan daerah yang seharusnya membawa isu dan kepentingan yang dibutuhkan daerah ke dalam proses legislasi. Namun kemandulan fungsi dan kewenangan DPD ini berdampak pada peranannya sebagai perwakilan daerah menjadi tidak efektif. Menurut penulis, pada dasarnya problematika yang terjadi pada penelitian ini adalah ketakutan yang terjadi oleh pemerintah pusat terhadap daerah yang jika diberikan otonomi seluas-luasnya dapat menggeserkan makna negara kesatuan. Namun dalam hal menghindari hal tersebut, pemerintah memberikan makna yang juga bergeser mengenai otonomi daerah khususnya urusan pemerintah konkuren. Artinya, tidak ada solusi yang tepat bagi jawaban dari permasalahan tersebut diatas. Maka dari itu, melihat analisis singkat penulis, maka penelitian ini memberikan beberapa solusi yang setidaknya dapat merubah makna dari urusan pemerintah konkuren, bagi penguatan otonomi daerah.

Penelitian ini merekomendasikan 2 cara untuk mengembalikan kemurnian desentralisasi yaitu, pertama, dengan mengubah pembagian urusan pemerintahan konkuren agar tetap menjadi urusan pemerintahan daerah secara mutlak. Kedua, menguatkan fungsi dan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah agar bisa secara efektif menjalankan fungsi legislasi yang terkait dengan otonomi daerah, sehingga terbangun ruang interaksi yang efektif dalam pembahasan dan persetujuan RUU.

Daftar Pustaka

Buku

- Basah, Sjachran, *Ilmu Negara (Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011.
- Chaidir, Ellydar, *Sistem Pemerintah Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah (Filosofi, Perkembangan, dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Junaidi, Muhammad, *Ilmu Negara Sebuah Kosntruksi Ideal Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.
- Kaloh, J., *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2022.

Salam, Alfitra, *Desentralisasi & Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*, LIPI Press, Jakarta, 2002.

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Leberty, Yogyakarta, 1980.

Jurnal

Dadan Ramdani, "Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Daerah Provinsi", *Jurnal Restorasi Hukum—Jurnal Pusat Studi dan Kosntitusi Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum*, Vol. 5 No. 1, 2022.

Elisabeth Kristiani Panjaitan dkk, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009-2014", *Diponegoro Law Journal* Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017.

Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 1, Juni 2015.

Ryan Muthiara Wasti, "Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-47 No. 4 Oktober-Desember 2017.

Disertasi

Despan Heryansyah, "Dinamika Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah Pasca Reformasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Tentang Diskursus Pilihan Antara Negara Federal dan Negara Kesatuan)", *Disertasi Mahasiswa Hukum UII*, 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No 22 Tahun 1948 Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Undang-undang No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah