

Catatan Kritis Implementasi Hubungan Kementerian Dengan Pemerintah Daerah

Rizki Emil Birham ✉

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik
Indonesia

Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan - Jakarta 10270

✉ rizkiemilbirham@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/9tdrz991>

Abstrak

Dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024, ihwal hubungan kementerian dengan pemerintah daerah tidak termasuk materi muatan yang diubah dan disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan. Padahal Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 masih menggunakan paradigma undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang sudah tidak berlaku yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan tentu saja selama 16 tahun lebih keberlakuannya, telah terjadi banyak sekali dinamika mengenai isu penegasan hubungan pusat dan daerah, isu pembagian urusan pemerintahan, dan isu pembinaan dan pengawasan. Terhadap hal tersebut, menarik untuk dianalisis bagaimana catatan atas pelaksanaan sekaligus permasalahan beserta rekomendasinya. Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis normatif yang dianalisis secara deskriptif analitis. Dalam penelitian ini disandingkan das sollen dan das sein dari materi muatan UU No. 39 Tahun 2008 yang telah diubah



@ 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

dengan UU No. 61 Tahun 2024. Kesimpulan dari penelitian ini, terdapat beberapa catatan kritis mengenai pelaksanaan hubungan antara kementerian dengan Pemda sebagaimana diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor Tahun 2008 yang tidak diubah pada Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.

Kata Kunci

hubungan, kementerian, pemerintah daerah

I. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU No. 39 Tahun 2008) dibentuk berdasarkan pertimbangan membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien.¹ Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menjalankan tugasnya dengan dibantu oleh menteri-menteri yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yakni membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia

¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kementerian Negara*, UU No. 39 Tahun 2008, LN No. 166 Tahun 2008, TLN No. 4916, Penjelasan Umum.

yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut, maka presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif paling tidak memiliki tiga fungsi utama yaitu yang pertama, membuat konsepsi, mengingat setiap kebijakan harus dielaborasi sedemikian rupa agar realistis, dapat diimplementasikan di masyarakat, dan secara politik dapat diterima. Yang kedua, melakukan implementasi, mengingat setiap kebijakan harus dipastikan dilaksanakan secara baik dengan menunjuk dan mensupervisi birokrasi yang mampu untuk melaksanakan tugas pelaksanaan kebijakan tersebut. Dan yang ketiga, melakukan koordinasi, mengingat koordinasi dilakukan antar pelaksana kebijakan dan antar kebijakan itu sendiri agar berjalan harmoni serta tidak ada yang bertentangan.²

Ketiga fungsi kekuasaan eksekutif tersebut mengarahkan presiden untuk mengangkat para menteri secara akuntabel atau dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Setidaknya terdapat 3 (tiga) parameter dalam proses rekrutmen menteri yakni yang pertama, akuntabilitas demokratis, prinsip ini mengharuskan presiden meyakinkan publik bahwa kabinetnya berisi figur-figur yang dapat diterima oleh publik. Kedua, akuntabilitas legal, yaitu menteri yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU Kementerian Negara. Ketiga, akuntabilitas profesional yaitu para menteri yang direkrut harus memiliki keahlian atau kompetensi sesuai dengan bidang tugas yang diamanatkan. Ketiga parameter tersebut secara ideal menjadi

² Jean Blondel "The Presidential Republic", Palgrave Macmillan, New York. 2015, dalam Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonralipu, "Ilmu Pemerintahan Sebagai Sumber dan Substansi Hukum Tata Negara", Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta Governabilitas: Volume 1 Nomor 1 Juni 2020.

rambu bagi presiden agar dapat mendukung efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas kerja pemerintahan guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat.

Berselang waktu 16 (enam belas) tahun kemudian, UU No. 39 Tahun 2008 diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU No. 61 Tahun 2024) yang dimaksudkan untuk memudahkan presiden dalam menJrusun kementerian negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian negara sesuai dengan putusan mahkamah konstitusi serta kebutuhan presiden dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, demokratis, dan juga efektif.³

Dalam UU No. 61 Tahun 2024, ihwal hubungan kementerian dengan pemerintah daerah tidak termasuk materi muatan yang diubah dan disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan. Padahal UU No. 39 Tahun 2008 masih menggunakan paradigma undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang sudah tidak berlaku yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan tentu saja selama 16 (enam belas) tahun lebih keberlakuannya, telah terjadi banyak sekali dinamika mengenai isu penegasan hubungan pusat dan daerah, isu pembagian urusan pemerintahan, dan isu pembinaan dan pengawasan.⁴

³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang tentang Kementerian Negara*, UU No. 61 Tahun 2024, LN No. 225 Tahun 2024, TLN No. 6994, Penjelasan Umum.

⁴ Andi Zastrawari, "Penguatan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Melalui Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Konsolidasi Demokrasi", Kertas Karya Ilmiah Perseorangan

Perumusan Masalah

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa ihwal hubungan kementerian dengan pemerintah daerah tidak termasuk materi muatan yang diubah dan disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam UU No. 61 Tahun 2024. Terhadap hal tersebut, menarik untuk dianalisis bagaimana catatan atas pelaksanaan sekaligus permasalahan beserta rekomendasinya? Apalagi analisis mengenai persoalan dimaksud belum pernah dilakukan pada penelitian-penelitian terdahulu dan di sisi lain UU No. 61 Tahun 2024 juga relatif masih baru berlaku.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian yuridis normatif⁵ di mana peneliti “*menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi dan juga mengevaluasi keseluruhan hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara tertentu—dengan bersarankan konsep-konsep (pengertian-pengertian), kategori-kategori, teori-teori, klasifikasi-klasifikasi, dan metode-metode yang dibentuk dan dikembangkan khusus untuk melakukan semua kegiatan tersebut – yang keseluruhan kegiatannya itu diarahkan untuk mempersiapkan upaya menemukan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum (mikro maupun makro) yang mungkin terjadi di dalam*

Program Pendidikan Singkat Angkatan XXIV Lembaga Ketahanan Nasional RI Tahun 2023, hal. 41-42.

⁵ Johnny Ibrahim, “*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*”, (Malang: Bayumedia, 2006) dalam Dian Puji Simatupang, *Paradoks Rasionaitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011), hal. 66.

masyarakat".⁶ Peneliti menelaah dan menganalisis seluruh bahan hukum baik primer, sekunder, maupun tersier untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan menelaah kasus yang berkaitan dengan masalah hukum yang sedang diteliti.⁷ Pendekatan kasus dalam penelitian hukum normatif bertujuan untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum.⁸

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan metode studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*library research*)⁹, yaitu pengumpulan bahan dengan melakukan penelitian kepustakaan terhadap sejumlah literatur, dokumen, pendapat pakar, serta artikel-artikel yang dapat memperjelas konsep-konsep hukum. Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis secara deskriptif analitis, yaitu melakukan pengukuran setepat-tepatnya dan melaporkan hubungan yang ada antara aspek- aspek yang berbeda-beda dari fenomena-fenomena yang diteliti atau berusaha menjawab pertanyaan "siapa" (*who*), "apa" (*what*), "kapan"

-
- ⁶ Bernard Arief Sidharta, "*Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*", dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, cet. kedua (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hal. 142. Pengertian penelitian hukum ini dapat dibandingkan dengan pendapat Soerjono Soekanto dalam *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 2010 (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 43.
- ⁷ Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*" (*edisi Revisi*), (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hal. 134.
- ⁸ Johny Ibrahim, *Op.Cit*, hal. 321
- ⁹ Nazir, Mohammad, "*Metode Penelitian*", (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1988), hal. 62.

(*when*), “di mana” (*where*), dan “bagaimana” (*how*) untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian.¹⁰ Dalam penelitian ini disandingkan *das sollen*¹¹ dan *das sein*¹² dari materi muatan UU No. 39 Tahun 2008 yang telah diubah dengan UU No. 61 Tahun 2024 (selanjutnya disebut dengan UU Kementerian Negara) untuk menemukan adanya potensi yang menghambat pelaksanaan UU Kementerian Negara. Penelitian ini tidak dimaksudkan sebagai inisiasi untuk mengurangi kewenangan dan hak prerogatif presiden dalam menyusun kementerian negara tetapi justru untuk memberikan kontribusi pemikiran yang kompatibel dengan perkembangan dan kebutuhan hukum dalam masyarakat sekaligus untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial.

III. Pembahasan

Pasal 26 UU Kementerian Negara mengatur bahwa “Hubungan antara Kementerian dan pemerintah daerah dilaksanakan dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan prinsip-

¹⁰ Tim Penyusun, “Pedoman Penulisan Proposal dan Skripsi”, (Surakarta: Fakultas Agama Islam, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2006), hal. 6.

¹¹ *Das sollen* adalah hukum sebagai fakta hukum yang diungkapkan para ahli hukum dalam tataran teoritik (*law in the books*). Sabian Utsman dalam “Metodologi Penelitian Hukum Progresif”, hal. 17, sebagaimana dikutip dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-idas-sollen-i-dengan-idas-sein-i-lt5acd738a592ef>. Diakses pada 12 November 2024.

¹² *Das sein* adalah hukum sebagai fakta atau peristiwa konkret, yaitu hukum yang hidup berkembang dan berproses di masyarakat (*law in action*). *Ibid.*

prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sesuai peraturan perundang-undangan". Perumusan norma pasal tersebut dilatarbelakangi momentum pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004) yang memerlukan penguatan dalam pelaksanaannya.¹³ Sejumlah urusan pemerintahan pada saat itu belum semuanya dilimpahkan kepada daerah sementara pada saat yang sama ada kecenderungan munculnya sejumlah kebijakan pusat yang mengurangi derajat keotonomian daerah atas urusan tertentu. Dengan adanya pelimpahan wewenang sejumlah urusan pemerintahan dari pusat ke daerah – di luar 6 (enam) urusan yang mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat (luar negeri, pertahanan, keamanan, agama, hukum, keuangan) – tidak hanya memberikan implikasi pada perubahan hubungan pusat dan daerah tetapi juga kebutuhan kelembagaan perangkat kementerian dan lembaga non-kementerian yang ramping dan tidak tumpang tindih di pusat sehingga dapat mengoptimalkan pelaksanaan otonomi daerah.¹⁴ Berdasarkan latar belakang perumusan ketentuan Pasal 26 UU Kementerian Negara tersebut, dapat dipahami bahwa politik hukum UU Kementerian Negara adalah memperkuat dan mengefektifkan otonomi daerah (desentralisasi).

Setelah 16 (enam belas) tahun lebih UU Kementerian Negara berlaku, terdapat catatan-catatan mengenai pelaksanaan hubungan antara kementerian dengan pemerintahan daerah (Pemda). **Catatan pertama**, UU No. 32 Tahun 2004 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU

¹³ Naskah Akademik RUU Kementerian Negara, hal. 6

¹⁴ *Ibid*, hal. 30.

Pemerintahan Daerah)¹⁵ pada tahun 2014. Penggantian undang-undang mengenai pemerintahan daerah tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) aspek yaitu perubahan formil dan perubahan materiil. Perubahan formil mengacu pada rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemda provinsi, dan Pemda kabupaten/kota yang semula diatur dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota, menjadi ditingkatkan pengaturannya ke dalam lampiran UU Pemerintahan Daerah. Sedangkan perubahan materiil mengacu pada perubahan klasifikasi urusan pemerintahan, pengaturan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren, dan perubahan lampiran yang berisi rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemda provinsi, dan Pemda kabupaten/kota.¹⁶ Untuk mendapatkan gambaran secara lebih utuh, berikut dipaparkan tabel persandingan ketiga perubahan materiil dimaksud:

-
- ¹⁵ Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014, LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587. Undang-undang ini telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang kemudian disetujui untuk menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang
- ¹⁶ Reghi Perdana, "Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", 2016, hal. 1.

Tabel 1.
Persandingan Klasifikasi Urusan Pemerintahan Antara
UU No. 32 Tahun 2004 Dengan UU Pemerintahan
Daerah¹⁷

Uu No. 32 Tahun 2004	UU Pemerintahan Daerah
1. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat) 2. Urusan yang menjadi kewenangan Pemda a. Urusan Wajib b. Urusan Pilihan 3. Urusan Pemerintahan Sisa	1. Urusan Pemerintahan Absolut (Pemerintah Pusat) 2. Urusan Pemerintahan Konkuren (Pemerintahan Daerah) a. Urusan Wajib 1) Urusan terkait Pelayanan Dasar 2) Urusan yang tidak terkait Pelayanan Dasar b. Urusan Pilihan 3. Urusan Pemerintahan Umum (kewenangan Presiden)

Tabel 2.
Persandingan Pengaturan Kriteria Pembagian Urusan
Pemerintahan Konkuren¹⁸

UU No. 32 Tahun 2004	UU Pemerintahan Daerah
Kriteria: a. eksternalitas b. akuntabilitas, dan c. efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan	Prinsip: a. akuntabilitas b. efisiensi c. eksternalitas d. kepentingan strategis nasional Kriteria: a. Pemerintah Pusat 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid*, hal. 2.

UU No. 32 Tahun 2004	UU Pemerintahan Daerah
	<p>2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;</p> <p>3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;</p> <p>4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau</p> <p>5) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.</p> <p>b. Pemerintahan Daerah Provinsi</p> <p>1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;</p> <p>2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;</p> <p>3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau</p> <p>4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.</p> <p>c. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota</p> <p>1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;</p>

UU No. 32 Tahun 2004	UU Pemerintahan Daerah
	2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Tabel 3.
Persandingan Lampiran Yang Berisi Rincian Detail
Bidang Urusan Pemerintahan Yang Dibagi Antara
Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan
Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota¹⁹

UU No. 32 Tahun 2004	UU Pemerintahan Daerah
Beberapa contoh di antaranya: 1. Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten/Kota. 2. Bidang kelautan kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten/Kota. 3. Bidang kehutanan kewenangannya dibagi	Beberapa contoh di antaranya: 1. Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemda Provinsi. 2. Bidang kelautan kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemda Provinsi. 3. Bidang kehutanan kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemda Provinsi.

¹⁹ *Ibid*, hal. 3.

UU No. 32 Tahun 2004	UU Pemerintahan Daerah
antara Pemerintah Pusat, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten/Kota.	

Berdasarkan ketiga tabel persandingan tersebut, dapat dipahami bahwa secara normatif terjadi pergeseran penyelenggaraan urusan pemerintahan yang mereduksi kewenangan Pemda khususnya Pemda kabupaten/kota sekaligus esensi otonomi daerah itu sendiri.

Catatan kedua, para pemangku kepentingan penyelenggara urusan pemerintahan, yakni kementerian-kementerian, Pemda yang bersifat desentralisasi simetris²⁰, dan Pemda yang bersifat desentralisasi asimetris²¹ memiliki

²⁰ Menurut Irfan Ridwan Maksum, Konsep desentralisasi simetris adalah pelimpahan kewenangan kepada seluruh pemerintah daerah otonom dengan prinsip sama dan sebangun, dalam “Desentralisasi Asimetris Dan Otonomi Khusus dalam Bingkai Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia”, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42, Tahun 2013, sebagaimana dikutip dalam https://adjisuradji.blogs.umrah.ac.id/wp-content/uploads/sites/50/2020/04/6.KEWENANGANSIME TRISDANASIMETRIS-OK_reduce.pdf, diakses pada 12 November 2024.

²¹ Desentralisasi asimetris adalah pemberian kewenangan kepada daerah yang memiliki kekhususan dan keistimewaan baik itu dari aspek politik (Provinsi Aceh, Provinsi Jakarta, Provinsi Papua), aspek historis atau sosio-kultural (Provinsi Yogyakarta), aspek geografis-strategis (Provinsi Kepulauan Riau), dan aspek potensi pertumbuhan ekonomi (Provinsi Jakarta, Provinsi Aceh). Konsep desentralisasi asimetris merupakan kontra konsep dari desentralisasi simetris. Dalam “Desentralisasi Asimetris Dan Otonomi Khusus dalam Bingkai Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia”, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42, Tahun 2013, sebagaimana dikutip dalam <https://adjisuradji.blogs.umrah.ac.id/wp->

point of view atau sudut pandang dan acuan hukumnya masing-masing dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang dan kewenangannya. Bahkan antar kementerian pun memiliki perspektif dan rujukan hukumnya masing-masing. Konkretnya, kementerian-kementerian mengacu pada undang-undang sektoral sesuai bidang kementeriannya, kemudian Pemda dengan desentralisasi simetris menjadikan UU Pemerintahan Daerah sebagai rujukannya, sedangkan Pemda dengan desentralisasi asimetris berpedoman pada undang-undang yang mengatur mengenai kekhususan atau keistimewaan daerah otonomnya seperti Pemda Provinsi Aceh yang berkiblat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pemda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Pemda Provinsi Papua yang berpatokan pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Di level antar kementerian, dampak dari sudut pandang dan acuan hukum yang berbeda adalah ego sektoral dan banyaknya peraturan menteri yang saling berbenturan sehingga Pemda mengalami kebingungan dalam

content/uploads/sites/50/2020/04/6.KEWENANGANSIME
TRISDANASIMETRIS-OK_reduce.pdf, diakses pada 12
November 2024 dan Gunawan A. Tauda, "Desain Desentralisasi
Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia",
Administrative Law & Governance Journal , Vol 1, Edisi 4
November 2018, hal. 415.

pengimplementasiannya. Sementara itu menurut Pemda dengan desentralisasi simetris, menganggap telah diberikan kewenangan melaksanakan urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan untuk berdasarkan Pasal 5, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12, UU Pemerintahan Daerah. Terlebih Gubernur selain berkapasitas sebagai kepala daerah, juga berkapasitas sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Adapun dalam kacamata Pemda dengan desentralisasi asimetris, melalui undang-undang yang mengatur mengenai kekhususan pemerintahannya, seharusnya menjadi hukum yang lebih khusus (*lex specialis*) daripada UU Pemerintahan Daerah dan undang-undang sektoral sehingga urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemda khusus/istimewa tersebut menjadi kewenangannya untuk melaksanakan.

Sebagai contoh kasus ego sektoral antara para pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang pertama, perizinan pertambangan yang menjadi ranah Pemda Provinsi Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), dalam pelaksanaannya tidak berjalan dengan baik karena terdapat kementerian yang juga mengatur mengenai perizinan pertambangan.²² Contoh kedua, dalam hal harmonisasi Rancangan Qanun seharusnya Pemda kabupaten/kota menyerahkan kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Aceh, tetapi hal tersebut tidak pernah dilakukan lantaran menurut Pemda kabupaten/kota, Rancangan Qanun difasilitasi oleh Kementerian Dalam Negeri melalui Biro Hukum Setda Prov.

²² Diskusi dengan Sekretariat Daerah Provinsi Aceh pada 30 Januari 2023.

Aceh.²³ Contoh ketiga, masih di Provinsi Aceh, dalam hal urusan pertanahan, pengawasan pemilu, dan syariat Islam, seharusnya menjadi kewenangan Pemda Provinsi Aceh dan Pemda Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh, namun masih terdapat organ kementerian dan pelaksana tugas pokok di daerah yang dibentuk di Aceh.²⁴

Berikutnya contoh keempat, pada kasus penarikan uang labuh jangkar, terjadi benturan antara Kementerian Perhubungan, Pemda Provinsi Kepulauan Riau, dan Badan Pengusahaan Batam (BP Batam).²⁵ Masing-masing pihak tersebut menggunakan dasar hukumnya masing-masing, Kementerian Perhubungan mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak, Pemda Provinsi Kepulauan Riau merujuk UU Pemerintahan Daerah dan Perda Retribusi Daerah Provinsi Kepulauan Riau, dan BP Batam mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 195/PMK.05/2022 Tahun 2022 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Terhadap contoh kasus tersebut menunjukkan bahwa urusan pemerintahan yang “mendatangkan pendapatan” akan rawan dengan konflik antara kementerian, Pemda, bahkan LPNK. Selain itu, hubungan kementerian dengan Pemda senyatanya belum benar-benar memperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Diskusi dengan Akademisi Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Maritim Ali Haji Kepulauan Riau pada 1 Februari 2023.

daerah yang bersifat desentralisasi asimetris seperti yang terjadi di Provinsi Aceh.

Masih terkait dengan desentralisasi asimetris, yakni dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU No. 3 Tahun 2022)²⁶ yang memindahkan Ibu Kota Negara Republik Indonesia dari Daerah Khusus Ibukota Jakarta²⁷ ke Ibu Kota Nusantara yang berada di Kabupaten Penajam Paser Utara, juga terdapat permasalahan ketiadaan pelibatan dari kementerian-kementerian dalam penetapan kebijakan kepada Pemda Kabupaten Penajam Paser Utara. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Setda Kab. PPU. Bahwa Kementerian PUPR baru sebatas menyampaikan informasi mengenai persiapan pemindahan Ibu Kota Negara Republik Indonesia. Padahal pemindahan tersebut jelas berdampak pada perubahan kekhususan dan status hukum Provinsi DKI Jakarta di satu sisi dan perubahan Ibu Kota Nusantara

²⁶ Indonesia, Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara, UU No. 3 Tahun 2022, LN No. 41 Tahun 2022, TLN No. 6766. Undang-undang ini telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

²⁷ Masih disebut Daerah Khusus Ibukota Jakarta karena berdasarkan Pasal 70 *juncto* Pasal 73 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta dan Pasal 39 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2022, kedudukan, fungsi, dan peran Ibu Kota Negara tetap berada di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sampai dengan tanggal ditetapkannya pemindahan Ibu Kota Negara dari Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ke Ibu Kota Nusantara dengan Keputusan Presiden. Hingga saat ini keputusan presiden dimaksud belum ditetapkan.

menjadi daerah yang melaksanakan desentralisasi asimetris/khusus di lain sisi.²⁸

Tidak dilibatkannya Pemda oleh kementerian dalam penetapan keputusan atau kebijakan tersebut sekaligus menjadi **catatan ketiga** mengenai implementasi Pasal 26 UU Kementerian Negara. Dengan pertimbangan bahwa Pemda kabupaten/kota merupakan barisan terdepan (*frontliner*) penyelenggara pemerintahan dan pelayanan publik yang langsung bersentuhan dengan masyarakat (*implementing agencies*), sementara peran Pemerintah Pusat lebih terfokus pada penyusunan kebijakan (*policy agencies*).

Catatan keempat yang turut memberikan warna dalam perjalanan UU Kementerian Negara adalah diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja²⁹ dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja³⁰ yang dinilai menarik kewenangan Pemda ke Pemerintah Pusat sehingga sampai muncul isu resentralisasi. Pemikiran kritis yang dapat dijadikan renungan dari catatan atas isu resentralisasi

²⁸ Rossy Lambelanova, dkk, "Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia", Penulisan Buku Literatur IPDN Tahun 2022, hal. 76.

²⁹ Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan". Hingga tenggat waktu putusan ini, pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tidak juga dilakukan.

³⁰ Disetujui oleh DPR menjadi undang-undang yang akhirnya menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

ini adalah suatu realitas bahwa memang saat ini terdapat kecenderungan penyelenggaraan urusan pemerintahan secara tersentralisasi. Sejatinya sentralisasi bukan merupakan pilihan yang salah mengingat bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. Melalui sentralisasi, akan didapatkan organisasi kementerian yang lebih ramping dan efisien³¹ serta penguatan fungsi dari kelembagaan kementerian itu sendiri.

Arah resentralisasi dapat dipahami dari adanya pertimbangan belum efektif dan efisiennya penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam aspek hubungan pemerintah pusat dan daerah serta kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.³² Terlebih adanya frasa “sesuai peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 26 UU Kementerian Negara yang dimaknai secara leksikal³³ dan diaktualisasikan dengan konteks saat ini, maka sentralisasi dan desentralisasi adalah suatu rangkaian sehingga harus

³¹ Nuradhawati, “Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia”, 2019, dalam <https://www.kompas.com/edu/read/2021/08/19/060956071/haruskah-sentralisasi-menjadi-pilihan-dalam-tata-kelola-organisasi?page=all>, diakses pada 12 November 2024.

³² Muchamad Ali Safa’at, “Sentralisasi Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”, dalam *Focus Group Discussion* “Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” pada Tahun 2015, dalam <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2016/06/Sentralisasi-dalam-UU-Pemda.pdf#>, diakses pada 12 November 2024.

³³ Secara umum, makna dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu makna leksikal dan makna gramatikal. Makna leksikal sering juga disebut sebagai makna denotatif atau makna deskriptif yang berarti ‘relasi kata dengan konsep benda/peristiwa atau keadaan yang dilambangkan dengan kata tersebut’. Dalam <https://narabahasa.id/linguistik-umum/semantik/bercinta-secara-gramatikal-dan-leksikal>, diakses pada 12 November 2024.

seiring sejalan. Tidaklah mungkin mengutamakan desentralisasi tanpa melibatkan sentralisasi demikian pula sebaliknya.³⁴

Berdasarkan keempat catatan atas implementasi Pasal 26 UU Kementerian Negara yang telah diuraikan di atas, direkomendasikan beberapa poin yakni, yang pertama, membangun kesadaran, kesepemahaman, dan komitmen bersama dari masing-masing pemangku kepentingan penyelenggara urusan pemerintahan mulai dari kementerian-kementerian, Pemda dengan desentralisasi simetris, hingga Pemda dengan desentralisasi asimetris untuk menekan ego sektoral, kemudian memahami keberadaan satu sama lain melalui undang-undang yang menjadi rujukan hukum kewenangannya masing-masing, dan apabila masih terjadi benturan di lapangan, diselesaikan dengan koordinasi untuk merumuskan solusi. Rekomendasi pertama ini dimulai dari level antar kementerian mengingat antar kementerian juga berpegang pada undang-undang sektoralnya sendiri-sendiri. Selain itu, Kemenko juga secara ideal berperan aktif mengoordinasikan dan menyinkronisasikan kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga di lingkup bidangnya serta menjadi *problem solver* atas permasalahan yang tidak dapat diselesaikan atau disepakati antar kementerian dan lembaga tersebut.

³⁴ Djohermansyah Djohan pada *Focus Group Discussion* (FGD) Kajian Jangka Pendek dengan topik "Penguatan Otonomi Daerah Dalam Mendukung Pertahanan Negara Guna Menjaga Keutuhan NKRI", Tahun 2019, dalam <https://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/737-prof-djohermansyah-djohan-sentralisasi-dan-desentralisasi-harus-seiring-sejalan>, diakses pada 12 November 2024.

Rekomendasi kedua, perlu dilakukan harmonisasi terhadap undang-undang dan peraturan menteri terkait yang berlaku. Lebih lanjut, diusulkan pemikiran untuk membatasi menteri menetapkan peraturan menteri mengingat jumlahnya hingga 18 Agustus 2022 sebanyak 17.468 peraturan menteri.³⁵ Pembatasan tersebut diarahkan pada 2 (dua) mekanisme yang saling terkait, yang pertama melalui penetapan peraturan Pemerintah, dan yang kedua melalui penetapan peraturan kebijakan yang mengatur hal teknis implementatif agar undang-undang dan peraturan pemerintah dapat dioperasionalkan.

Rekomendasi ketiga, meningkatkan pelibatan Pemda dalam proses penetapan suatu kebijakan. Mengingat Pemda sebagai *implementing agencies*, maka kebijakan yang akan dilaksanakan terlebih dahulu disampaikan rancangannya kepada Pemda, kemudian Pemda memberikan tanggapannya, setelah itu kementerian-kementerian yang terlibat dan Pemda-Pemda yang sudah memiliki pemahaman berdasarkan draf kebijakan bertemu untuk

³⁵ Indonesia memiliki 42.161 peraturan hingga 18 Agustus 2022. Berdasarkan data Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), jumlah itu terdiri dari 17.468 peraturan menteri, 15.982 peraturan daerah, 4.711 peraturan lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK), dan 4.000 peraturan pusat. Jumlah tersebut tidak termasuk peraturan yang dibuat langsung oleh kepala daerah, seperti peraturan bupati, peraturan wali kota, atau peraturan gubernur. Jumlahnya juga belum termasuk peraturan yang dibuat oleh pimpinan BUMN. Dalam <https://dataindonesia.id/varia/detail/hari-konstitusi-berapa-jumlah-peraturan-di-indonesia>, diakses pada 12 November 2024. Data lain dapat merujuk ke <https://peraturan.bpk.go.id/Statistik>. Pada situs web tersebut, dituliskan bahwa hingga 12 November 2024, pukul 00.30, terdapat 14.762 peraturan menteri yang masih berlaku. Juga diakses pada 12 November 2024.

membahas dan bersepakat untuk memutuskan kebijakan yang ditetapkan. Terlebih adanya Pemda dengan corak desentralisasi asimetris yang memerlukan perlakuan berbeda.

Terakhir tetapi tidak kalah penting, rekomendasi keempat, pemetaan kembali urusan pemerintahan yang memang lebih efektif diselenggarakan oleh kementerian dan yang diselenggarakan langsung oleh Pemda. Mengingat hal ini berangkat dari refleksi perjalanan berlakunya UU Kementerian Negara hingga saat ini di mana terjadi pergeseran politik hukum dari penguatan otonomi daerah (desentralisasi) ke pengombinasian desentralisasi dengan sentralisasi. Poin penting yang harus dipahami adalah sentralisasi tidak serta merta menghapuskan desentralisasi karena otonomi daerah tetap perlu diberikan kepada Pemda agar inovasi dan kemajuan Pemda dapat lebih optimal.

IV. Kesimpulan

Terdapat beberapa catatan mengenai pelaksanaan hubungan antara kementerian dengan Pemda sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU No. 39 Tahun 2008 yang tidak diubah pada UU No. 61 Tahun 2024. Catatan pertama, UU 32/2004 digantikan dengan UU Pemerintahan Daerah pada tahun 2014. Konsekuensi dari penggantian tersebut adalah terjadi pergeseran penyelenggaraan urusan pemerintahan yang mereduksi kewenangan Pemda khususnya Pemda kabupaten/kota sekaligus esensi otonomi daerah itu sendiri. Catatan kedua, para pemangku kepentingan penyelenggara urusan pemerintahan, yakni kementerian-kementerian, Pemda yang bersifat desentralisasi simetris, dan Pemda yang bersifat desentralisasi asimetris memiliki *point of view* atau

sudut pandang dan acuan hukumnya masing-masing dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang dan kewenangannya. Bahkan antar kementerian pun memiliki perspektif dan rujukan hukumnya masing-masing. Catatan ketiga, masih adanya Pemda yang tidak dilibatkan oleh Kementerian dalam penetapan keputusan atau kebijakan. Dan catatan keempat, terdapat kecenderungan atau pergeseran politik hukum penguatan desentralisasi atau otonomi daerah ke pemahaman bahwa desentralisasi dan sentralisasi adalah suatu rangkaian sehingga harus seiring sejalan.

V. Daftar Pustaka

Jurnal

- Maksum, Irfan Ridwan. "Desentralisasi Asimetris Dan Otonomi Khusus dalam Bingkai Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 42, Tahun 2013.
- Tabusassa Tonralipu, A. S. A., "Ilmu Pemerintahan Sebagai Sumber dan Substansi Hukum Tata Negara", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta Governabilitas: Volume 1 Nomor 1 Juni 2020*.
<https://doi.org/10.47431/governabilitas.v1i1.79>.
- Tauda, Gunawan A. "Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Administrative Law & Governance Journal*, Vol 1, Edisi 4 November 2018.

Buku

- Blondel, Jean. *The Presidential Republic*, Palgrave Macmillan, New York. 2015

- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2006.
- Simatupang, Dian Puji. *Paradoks Rasionaitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011.
- Irianto Sulistyowati, dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, cet. Kedua, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.
- Lambelanova, Rossy, dkk, *Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Penulisan Buku Literatur IPDN, 2022.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, edisi Revisi, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.
- Mohammad, Nazir. *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia. 1988.
- Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Proposal dan Skripsi*, Surakarta: Fakultas Agama Islam, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2006.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah

- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kementerian Negara
- Zastrawari, Andi. "Penguatan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Melalui Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Konsolidasi Demokrasi", *Kertas Karya Ilmiah Perseorangan Program Pendidikan Singkat Angkatan XXIV Lembaga Ketahanan Nasional RI Tahun 2023*.

Internet

- Djohan Djohermansyah. *Penguatan Otonomi Daerah Dalam Mendukung Pertahanan Negara Guna Menjaga Keutuhan NKRI*. 2019.

- <https://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/737-prof-djohermansyah-djohan-sentralisasi-dan-desentralisasi-harus-seiring-sejalan>.
- <https://narabahasa.id/linguistik-umum/semantik/bercinta-secara-gramatikal-dan-leksikal>
- Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Badan
Pemeriksa Keuangan, *Statistik Peraturan*.
<https://peraturan.bpk.go.id/Statistik>
- Monavia Ayu Rizaty. *Hari Konstitusi, Berapa Jumlah Peraturan di Indonesia?*
<https://dataindonesia.id/varia/detail/hari-konstitusi-berapa-jumlah-peraturan-di-indonesia>
- Nuradhawati, *Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia*, 2019.
<https://www.kompas.com/edu/read/2021/08/19/060956071/haruskah-sentralisasi-menjadi-pilihan-dalam-tata-kelola-organisasi?page=all>.
- Renata Christha Auli, S.H. *Perbedaan Das Sollen dan Das Sein*.
Hukumonline.com. 2024.
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/perbedaan-idas-sollen-i-dengan-idas-sein-i-lt5acd738a592ef>.
- Safa'at, Muchamad Ali. *Sentralisasi Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*.
<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2016/06/Sentralisasi-dalam-UU-Pemda.pdf#>

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article vor their valuable comment and highlights