

*Research Article*

**Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia**

**Muslim Lobubun, Yohanis Anthon Raharusun\*, Iryana Anwar**  
**Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Biak-Papua.**  
**\*yohanisantonraharusun@stihbiak.ac.id**

**ABSTRACT**

*Changes in various regional government laws were not followed by changes in various sectoral laws which resulted in inconsistent provisions of sectoral and regional laws. The problem of inconsistency of statutory regulations in the implementation of local government that is a consequence of changes in the form, model, and pattern of legal policy formats in the reform era. This study seeks to examine various law inconsistencies in the governmental administration. This type of research is a normative juridical research where secondary data are used in analyzing the research focus obtained through literature review. The results of the study indicate that the overlapping authorities of local and central administration include 1) inconsistency of sectoral and government statutory authorities 2) inconsistency of legislation and its implementation 3) inconsistency of funding / financing 4) inconsistency of law enforcement, and 5) inconsistency of supervision and coaching. Therefore, it is necessary to rearrange and harmonize the regulated sectoral and regional laws under the legal umbrella of the Omnibus Law because it avoids the inconsistency between sectors in the regional and central administrations.*

**Keywords: Regulatory Inconsistency; Regional Government Administration; Regional autonomy.**

**ABSTRAK**

Perubahan berbagai perundang-undangan pemerintahan daerah tidak diikuti oleh perubahan berbagai perundang-undangan sektoral yang menyebabkan terjadi inkonsisten ketentuan undang-undang sektoral dan daerah. Permasalahan inkonsistensi aturan undang-undang dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah sebagai konsekuensi dari perubahan bentuk, model, dan pola format kebijakan hukum era reformasi. Penelitian ini mengkaji berbagai bentuk Inkonsistensi Undang-Undang Penyelenggaraan Pemerintahan. Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dimana sumber data sekunder digunakan dalam menganalisis fokus penelitian yang diperoleh melalui kajian kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah melakukan berbagai langkah kebijakan untuk menata perundang-undangan pemerintahan daerah, yang tidak diikuti berubahnya ketentuan undang-undang sektoral menyebabkan terjadi tumpang tindih kewenangan pemerintah daerah dan pusat dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan di daerah diantaranya : 1) inkonsistensi kewenangan perundang-undangan sektoral dan Pemerintahan 2) inkonsistensi perundang-undangan dan implementasinya 3) inkonsistensi pendanaan / pembiayaan 4) inkonsistensi penegakan hukum, dan 5) inkonsistensi pengawasan dan pembinaan. Oleh karena itu, diperlukan penataan kembali (identifikasi), evaluasi dan harmonisasi perundang-undangan sektoral agar sejalan dengan undang-undang pemerintahan daerah. Sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antar sektor dalam penyelenggaraan pemerintahan antara Pusat dan Daerah.

**Kata Kunci: Inkonsistensi Peraturan; Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; Otonomi Daerah.**

## A. PENDAHULUAN

Peraturan mengenai sistem pemerintahan daerah di Indonesia sempat mengalami berbagai perubahan pra orde baru. Perubahan sistem ketatanegaraan dan politik yang diyakini pada saat itu turut berperan dalam terjadinya perubahan sistem pemerintahan daerah tersebut (Raharusun, 2014). Tidak mudah untuk memahami berbagai kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi daerah (desentralisasi), apabila tidak memahami pola perkembangan otonomi daerah (desentralisasi) yang terbentuk dari beragam karakteristik Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang terus mengalami dinamika perkembangan dan perubahan sejak tahun berlakunya Desentralisatie Wet 1903 yang dikeluarkan oleh Pemerintahan Kolonial Belanda pada waktu itu di Indonesia (pemerintahan orde lama).

Setelah kemerdekaan Indonesia (pemerintahan orde baru), tercatat telah terjadi delapan kali pergantian Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah, dan saat ini berlaku "Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014" tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan amandemen dari peraturan sebelumnya yakni "Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004" karena dianggap sudah tidak berkesesuaian dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, kondisi dan sistem pemerintahan daerah saat ini.

Perubahan format politik dan ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi

menyebabkan pelaksanaan pemerintahan daerah mengalami dinamika perubahan yang signifikan. Transformasi tersebut didorong oleh adanya transformasi kerangka hukum sistem pemerintahan daerah masa orde baru ke kerangka hukum sistem pemerintahan daerah era reformasi yang selanjutnya diamandemen dengan peraturan terkini yakni "Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014".

Secara makro substansial perubahan berbagai perundang-undangan pemerintahan daerah tersebut, tidak diikuti oleh perubahan berbagai perundang-undangan sektoral yang menyebabkan seringkali terjadi inkonsisten antara undang-undangan sektoral dan peraturan pemerintahan daerah, misalnya dalam pengelolaan sektor sumber daya alam sektor kehutanan dan sektor pertambangan mineral dan batubara (UU No.4/2009 sebagaimana telah diubah dengan UU No.3/2020), di mana sektor pertambangan mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata bagi pertumbuhan ekonomi pembangunan daerah secara berkelanjutan. Namun hal ini, dalam pelaksanaannya masih terkendala atau tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terutama dalam hal pemberian perizinan, sehingga penyelenggaraan sektor pertambangan mineral dan batubara kurang berjalan efektif dan belum dapat memberi nilai tambah yang optimal bagi daerah sebagai salah satu sumber pendapatan yang sangat strategis bagi daerah. Dengan keluarnya UU No

3/2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, di mana rezim UU tersebut telah memberikan kewenangan yang besar bagi Pemerintah Pusat untuk mengatur pemberian perizinan yang sebelumnya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Sehingga diperlukan harmonisasi dan sinkronisasi kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam pengelolaan sektor sumber daya alam pertambangan agar sejalan dengan UU Pemda.

Permasalahan inkonsistensi peraturan perundang-undangan terkait pelaksanaan pemerintahan daerah terus berlangsung hingga sekarang. Walaupun seringkali pemerintah melakukan berbagai langkah kebijakan dalam menata perundang-undangan pemerintahan daerah, namun tidak diikuti dengan perubahan undang-undang sektoral. Hal ini juga menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pusat.

Konsep "rule of law" yang dijunjung negara Indonesia adalah konsep yang penting dalam memberikan kesetaraan hak dan kesempatan untuk semua pihak dalam rangka menghasilkan pemerintahan yang akuntabel, mengembangkan perekonomian yang simultan, menjunjung tinggi hak asasi. Oleh karena itu, penyelenggaraan sistem pemerintahan yang berlandaskan hukum akan mencegah berbagai kekacauan negara akibat korupsi, sehingga perekonomian, pendidikan, kesehatan suatu bangsa akan

terjamin termasuk mendorong konsistensi perundang-undangan dalam pelaksanaan suatu sistem pemerintahan.

Konstitusi Indonesia sebetulnya telah merepresentasikan konsep "rule of law" tersebut yang terdapat dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 3 yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang berlandaskan pada hukum. Walaupun konsep "rule of law" merupakan keinginan bersama, akan tetapi menurut (Marmor, 2008), konsep "rule of law" begitu kompleks dan rumit untuk dijelaskan. Para ilmuwan huku sejauh ini masih bertentangan satu sama lain dalam merumuskan landasan umum mengenai konsep tersebut. Hal ini disebabkan karena konsep "rule of law" akan berhubungan erat dengan watak dak karakter tertentu dari masing-masing negara.

Meskipun adanya kesulitan dalam menetapkan prinsip dasar yang berkesesuaian untuk menilai kepatuhan negara dalam menerapkan konsep "rule of law", yang terpenting adalah bagaimana Negara (Pemerintah) sebagai sistem hukum secara konsisten menerapkan berbagai peraturan perundang-undangan berdasarkan konstitusi sebagai fundamental law dalam praktik ketatanegaraan dan penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai *fundamental law*, setiap konstitusi harus 1) menjamin hak asasi warga negara, 2) menetapkan regulasi yang fundamental dalam suatu sistem ketatanegaraan, dan (3) memberikan batasan dan pembagian

kewenangan yang fundamental dalam suatu sistem ketatanegaraan (Harahap, 2009).

Sebagai negara hukum berdasarkan konstitusi, maka sejak kelahirannya, pemerintahan Orde Baru dengan tegas menyampaikan komitmennya terhadap peraturan perundang-undangan (UUD 1945), termasuk komitmen dalam melaksanakan sistem pemerintahan otonomi daerah yang tertuang di dalam UUD 1945 (Hoessein, 2009). Komitmen tersebut seharusnya menempatkan landasan konstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pusat berjalan secara simultan. Kedua asas tersebut tidak dikotomis, berbeda halnya saat Indonesia menganut sistem Negara Republik Indonesia Serikat. Pemerintah dan masyarakat Indonesia pada umumnya telah sejak lama menyepakati komitmen tersebut. Pertanyaan yang timbul adalah bagaimana mengaktualisasikan asas-asas organisasi pemerintah yang telah lama diterima secara doktrin dalam bingkai format politik Orde Baru? Masa Orde Baru, proses pembentukan kebijakan yang akan melandasi dan menggerakkan mekanisme penyelenggaraan sentralisasi dan desentralisasi ternyata berlangsung cukup lama. Kebijakan tersebut terdapat di dalam perundang-undangan No. 18 Tahun 1965 yang dianggap bertentangan dengan dengan semangat Orde Baru. Melalui Ketetapan No. XXI/MPRS/1966, MPR menugaskan Presiden dan DPRGR untuk segera membentuk UU baru guna menggantikan UU No. 18 Tahun 1965.

Oleh karena itu, DPRGR dan pemerintah pusat wajib memberikan independensi bagi pemerintahan daerah dengan kata lain setiap kewenangan yang sifatnya nasional ditetapkan dalam perundang-undangan, namun sebagiannya dikelola dan diselenggarakan seutuhnya oleh daerah termasuk keuangan dan instrument pemerintahannya. Di samping itu, kepegawaian daerah seutuhnya dikeolal oleh pemerintahan daerah otonom. Untuk memungkinkan terselenggaranya otonomi seluas-luasnya, perlu konsisten terhadap berbagai ketentuan undang-undang dalam pelaksanaan sistem pemerintahan baik Daerah maupun Pusat.

Dalam kaitan ini, perundang-undangan pra orde baru terkait sistem pemerintahan daerah yang sering bertransformasi mendorong sistematisasi pemerintahan daerah. Perubahan yang sering terjadi tersebut sejalan dengan terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan dan politik ketika itu (Oentarto, Suwandi & Riyadmadji, 2004)

Selain inkonsistensi pelaksanaan kewenangan antar berbagai Peraturan Perundang-undangan tersebut, juga terjadi inkonsistensi penegakan hukum, kontrol dan pembinaan, dan pembiayaan utamanya kebijakan "*money follow function*" yang merupakan sekian dari tujuh unsur yang selalu membangun sistem pemerintahan daerah yaitu, (i) Urusan dan kewenangan; (ii) kelembagaan; (iii) personil; (iv) sumber keuangan; (v) perwakilan; (vi) manajemen pelayanan publik; dan (vii)

pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dari pendekatan sistem, ketujuh elemen dasar tersebut adalah elemen dasar yang membangun sistem Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, tujuh unsur tersebut akan senantiasa berkorelasi dengan sistematisasi Pemerintah Daerah. Sistematisasi pemerintahan tersebut harus terintegrasi dan inklusif sehingga tidak menghasilkan *outcomes* yang kurang efektif dan optimal. Mengutamakan hanya terhadap penguatan satu dari sekian unsur dasar justru menimbulkan ketidak efektifitasan dalam menguatkan otonomi secara utuh. Oleh karena itu, perlu konsisten terhadap penguatan ketujuh unsur dasar yang ada agar penguatan terhadap pemerintah daerah betul-betul berjalan dengan efektif. Upaya yang tidak konsisten dan setengah-setengah justru mempersulit dalam penyelesaian secara menyeluruh terkait permasalahan desentralisasi (Lobubun, 2019).

Tanpa memahami proses perkembangan otonomi yang ada dalam berbagai karakteristik undang-undang pemerintahan daerah, maka akan sulit bagi kita untuk menerima setiap kebijakan otonomi daerah. Melihat berbagai motif perkembangan otonomi daerah tentunya akan menjadi dasar untuk mengkaji bagaimana otonomi daerah itu berkembang (otonomi instimewa/khusus), dan juga karakteristik undang-undang dalam pelaksanaan sistem pemerintahan. Selain itu, dengan penelusuran perkembangan berbagai karakter undang-undang sektoral

maupun pemerintahan daerah diketahui bahwa terdapat inkonsistensi ketentuan undang-undang dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Beranjak dari latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah apa saja bentuk Inkonsistensi Undang-Undang Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan?

Beberapa hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa masih seringnya ditemui berbagai inkonsistensi penyelenggaraan pemerintahan yakni: 1) inkonsistensi kewenangan perundang-undangan sektoral dan Pemerintahan Daerah (Amin, & Achmad, 2020; Andryan, 2019; Muhajir et al., 2019; Simatupang, 2020; Susetio, 2013; Wibawa, 2019), 2) inkonsistensi perundang-undangan dan implementasinya (Aditya, & Winata, 2018; Jati, 2012; Pattuju, 2020; Rakia, Maharuddin & Sahertian, 2022; Setiawan, 2017; Wibowo & Mariyam, 2021), 3) inkonsistensi pendanaan / pembiayaan (kebijakan money follow function) (Hastuti, 2018; Ningsih, Wirahadi, & Fontanella, 2018; Pranasari & Fitri, 2020), 4) inkonsistensi penegakan hukum (Astuti, & Sa'adah, 2019; Manao, 2018; Setiyowati, & Ispriyarso, 2019; Subekti, 2016), dan 5) inkonsistensi pengawasan dan pembinaan (Sulistyo, Antikowati & Indrayati, 2014; Astuti, & Sa'adah, 2019; Ilyas, 2012; Setiyowati, & Ispriyarso, 2019).

Dari hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa banyaknya disharmonisasi ketentuan undang-undang, maka sangat penting dalam penelitian ini untuk mengkaji secara detail

bagaimana disharmonisasi peraturan perundang-undangan terjadi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengkaji apa saja bentuk inkonsistensi perundang-undangan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, di mana data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh melalui kajian pustaka dengan mengkaji berbagai literatur dan dokumen yang diperlukan dalam rangka menjawab permasalahan penelitian. Data yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Inkonsistensi kewenangan perundang-undangan sektoral dan Pemerintahan Daerah.

Secara konstitusional, terdapat dua hal pokok untuk memaknai konsepsi Negara Hukum berdasarkan konstitusi, yakni berkenaan dengan bagaimana negara berwenang dalam penguasaan bumi dan sumber daya alam (SDA), dan bagaimana tujuan atas penguasaan sumber daya alam oleh negara. Tentang penguasaan negara terhadap SDA ini, Mahkamah Konstitusi (MK) sudah menentukan wewenang negara atas sumber daya alam yang berperan untuk

mengurus, mengatur, mengawasi, mengelola, dan membuat kebijakan. Semuanya peran tersebut secara konstitusional harus dilaksanakan oleh Negara yang *outputnya* adalah menghadirkan kemakmuran bagi rakyat sebesar-besarnya yang kemudian diuraikan menjadi 4 prinsip yaitu rakyat secara merata memperoleh manfaat dari sumber daya alam, rakyat memperoleh manfaat dari sumber daya alam, rakyat turut serta dalam penentuan pemerolehan sumber daya alam, dan hak rakyat dalam menikmati sumber daya alam harus dihormati setiap saat (Redi, 2015).

Hal yang menjadi tantangan dalam konsep penguasaan SDA oleh Negara adalah pada tujuannya. Lima kewenangan tersebut berfungsi sebagai alat/instrument dalam mencapai suatu tujuan. Sehingga, seluruh ketentuan undang-undang yang menyangkut terkait bidang SDA, harus secara konsisten dan jelas dapat menguraikan lima kewenangan negara tersebut. Akan tetapi, permasalahan utama peraturan undang-undang SDA adalah terkait dengan apakah peraturan tersebut dapat memberikan kemakmuran bagi rakyat sebesar-besarnya saat diimplementasikan nantinya? Jika tidak, meskipun tertulis bahwa peraturan tersebut berisi lima kewenangan tersebut, dan jika hal tersebut justru tidak merefleksikan tujuannya secara kontekstual, maka peraturan tersebut justru tetap tidak akan bisa merealisasikan *spirit* konstitusi (Amin, & Achmad, 2020) sehingga kemudian menyebabkan inkonsistensi terhadap semua ketentuan undang-undang dalam pelaksanaan

berbagai kewenangan antar sektor terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Berkaitan dengan ketentuan undang-undang yang merupakan satu dari sekian konkretisasi hukum, yang menjadi pertanyaan adalah seperti apakah hukum dan peraturan perundang-undangan yang mampu menerjemahkan semangat konstitusi? Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana kalau terjadi inkonsistensi kewenangan baik perundang-undangan pemerintahan daerah dan sektoral? Terdapat tiga jawaban terhadap pertanyaan pertama, yaitu suatu hukum haruslah dapat menghadirkan kemanfaatan, kepastian, dan keadilan (Andryan, 2019; Fattah, 2013).

Sedangkan terhadap jawaban kedua dibahas dengan pendekatan deskriptif analitis dan fakta empiris dilihat dari perspektif pelaksanaan kebijakan otonomi daerah (desentralisasi) termasuk otonomi khusus/istiewa dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Realitas yang ada di sejumlah daerah menunjukkan bagaimana kebijakan otonomi telah memberikan kebebasan untuk membuat berbagai terobosan yang baik dalam penyelenggaraan layanan umum untuk masyarakat, dan juga peningkatan sistem pengelolaan pemerintahan berdasarkan elemen-elemen dasar pemerintahan daerah (Muhajir et al., 2019). Akan tetapi, dalam berbagai aspek, penyelenggaraan kebijakan hukum otonomi daerah dan desentralisasi termasuk politik hukum desentralisasi asimetrik dalam pelaksanaannya dianggap tidak mampu

merealisasikan janjinya, yakni menuntaskan *issue* terkait relasi daerah dan pusat secara ekstensif, dan juga komitmen Pemerintah dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat khususnya di daerah dan juga realisasi semangat demokrasi diragukan oleh berbagai kalangan (Simatupang, 2020; Susetio, 2013; Wibawa, 2019).

Berdasarkan sejumlah fakta permasalahan Desentralisasi, (termasuk desentralisasi asimetrik) di Indonesia memperlihatkan sejumlah fakta yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi kewenangan baik ketentuan undang-undang pemerintahan daerah dan sektoral dalam penyelenggaraan pemerintahan, antara lain: (i) adanya ketidakjelasan pembagian urusan dan kewenangan sektoral secara konkuren baik pemerintahan kota/kabupaten, provinsi dan pusat yang menimbulkan perbedaan ketidakteraturan, persepsi, inkonsistensi dan ketidakjelasan wewenang pemerintahan di berbagai sector (Susetio, 2013), (ii) pembuatan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah (termasuk pelaksanaan desentralisasi asimetrik) yang cenderung tidak konsisten yang kemudian menimbulkan pertentangan peraturan perundang-undangan, baik skala lokal maupun nasional yang menyebabkan terjadi ketimpangan pembangunan (Simatupang, 2020); (iii) belum jelasnya pemberian kewenangan baik yang merupakan tugas pilihan atau wajib dan terkesan sama di berbagai daerah oleh karena itu sering menyebabkan kebingungan dalam memilah dan

memilih karena tidak semuanya berkesesuaian dengan kebutuhan dan karakter, dan keuangan masing-masing daerah; (iv) Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NPSK) menjadi syarat wajib dalam berbagai kebijakan pemerintah yang mana kegamangan unit sektoral terhadap syarat NSPK berakibat menurunnya kualitas pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah daerah. Meskipun daerah diberikan kebebasan untuk bertindak sebelum dikelurkannya NSPK, akan tetapi sedikit sekali inovasi daerah dalam menentukan kualitas layanan umum mereka sendiri. Dianggap inovatif meskipun belum ada ketentuan terhadap suatu kegiatan jika suatu program atau kegiatan dapat menghasilkan inovasi dalam memberikan layanan publik atau secara kompetitif mampu meningkatkan potensi daerah, serta mengutamakan kepentingan umum dari pada pribadi (Andryan, 2019), (v) dukungan personil yang menguasai bidang tugasnya masing-masing tidak cukup cakap dalam menjalankan program pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah. Berbagai urusan yang menjadi kewenangan daerah akan konsisten dijalankan manakala tidak terjadi politisasi dalam jabatan birokrasi karir. Birokrasi karir yang lemah dan tidak kompeten dalam bidang tugasnya cenderung memperlemah pelaksanaan setiap kebijakan pemerintah yang merupakan kewenangan daerah, sehingga inkonsistensi setiap ketentuan undang-undang yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan sering terjadi (Amin, &

Achmad, 2020), dan (vi) mekanisme pembinaan dan pengawasan yang lemah. Sinergitas pengawasan, pembinaan dan juga aturan yang jelas dan tegas mengharuskan kepastian peran pengawasan dan pembinaan oleh Kementerian Dalam Negeri (kemendagri) (Simatupang, 2020).

Pengawasan serta pembinaan terhadap kota/kabupaten membutuhkan kepastian kewenangan dari seorang gubernur yang merupakan delegasi pemerintah pusat dalam menjalankan fungsi dan perannya yakni mengawasi dan membina pemerintah daerah. Tugas dan fungsi pembinaan ini juga berlaku bagi daerah-daerah yang melaksanakan kebijakan desentralisasi asimetrik (otonomi khusus/istimewa) (seperti Aceh, Papua dan Yogyakarta). Permasalahan-permasalahan tersebut di atas, terjadi sebagai akibat inkonsistensi kewenangan baik ketentuan undang-undang pemerintah sektoral maupun daerah yang menimbulkan disharmonisasi ketentuan undang-undang penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan secara efektif dan optimal. Sebagai contoh misalnya; banyaknya ketentuan undang-undang dalam sektor SDA cenderung melanggar dasar harmonisasi horizontal dan vertikal. Apalagi seringkali didapati inkonsistensi internal dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, terjadi tumpang tindih/inkonsistensi pengaturan di bidang sumber daya alam, khusus inkonsistensi baik Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 terkait UUPA, Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 terkait

UUK, dan Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 terkait UUP yang kemudian diamandamen dengan Undang-undang Nomor 4 tahun 2009 terkait Minerba.

Sebagai catatan mengenai UU Minerba ini ternyata belum menetapkan dengan tegas terkait hak ulayat komunitas adat, sedangkan kegiatan eksplorasi seringkali bersentuhan dengan hak ulayat masyarakat (Santoso, 2012). Karena tempat yang menjadi aktivitas penggalian minerba kebanyakan berlangsung di luar Jawa, sehingga sengketa sering terjadi yang melibatkan masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya (Nugroho, 2014). Oleh karena itu, apakah peraturan perundang-undangan terkait Minerba mengabaikan konsekuensi ini? dan/atau apakah UU Minerba dirancang dengan anggapan bahwa kompensasi kerugian kepada masyarakat hukum adat tidak ubahnya seperti kompensasi kerugian terhadap masyarakat biasa? hal ini tentunya harus diperhatikan mengingat kompensasi kerugian bagi masyarakat hukum adat harus mempertimbangkan baik apa saja dampak kerugiannya dan seperti apa bentuk kompensasi kerugiannya yang mampu memenuhi rasa keadilan bagi mereka.

Aktivitas penggalian minerba yang berbenturan terhadap masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya bisa berdampak pada berbagai kerugian mengingat: (i) sumber daya alam, lahan pekarangan, pertanian, akses ke hutan praktis akan hilang, (ii) bangunan yang mereka miliki hilang, (iii) sumber penghidupan

dan pendapatan otomatis hilang, (iv) masyarakat akan kehilangan kehidupan dan budaya. Oleh karena itu, bentuk ganti kerugian yang dapat dilakukan berupa penyediaan bangunan, relokasi, penyediaan tanah milik bersama, dan akses menuju hutan. Kompensasi kerugian karena hilangnya sumber pendapatan bisa berupa penyediaan lapangan pekerjaan, pendanaan abadi, pelatihan, pembangunan fasilitas publik dan permodalan, dll.

Inkonsistensi pengaturan sektor SDA ini adalah masalah klasik sejak dulu karena ketidakharmonisan ketentuan peraturan undang-undang di sektor SDA yang kemudian berakibat terhadap (a) menurunnya kuantitas dan kualitas bahkan kelangkaan SDA, (b) kesenjangan komposisi pemanfaatan dan penguasaan SDA, (c) sering terjadi sengketa dan konflik dalam pemanfaatan dan penguasaan SDA baik antara masyarakat hukum adat dengan sector atau masyarakat hukum adat dengan pemerintah (Muhajir et al., 2019).

Penyelesaian masalah inkonsistensi ketentuan undang-undang pemerintahan daerah dan sektoral tidaklah gampang mengingat tiap sektor melandaskan kebijakannya berdasarkan ketentuan perundang-undangan sektoral yang memiliki status posisi yang sama. UUPA, yang sebelumnya diperuntukkan bagi sistematisasi ketentuan perundang-undangan SDA, mengalami disintegrasi semenjak tahun 1970-an saat diberlakukannya perundang-undangan sektoral. UU sektoral secara keseluruhan tidak mereferensi

UUPA, semua ketentuan undang-undang sektoral langsung merujuk pada UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) (Ruslina, 2012). Oleh karena itu, diperlukan *grand design* atau *blue print* sistematisasi ketentuan undang-undang pemerintahan daerah dan sektoral sehingga tidak menimbulkan disharmonisasi dan konflik kewenangan antara sektor SDA dengan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah.

Inkonsistensi substansi undang-undang SDA terjadi bersamaan dengan ketiadaan unit pelaksana yang berperan dalam mengorganisasikan ketentuan undang-undang SDA dalam pelaksanaannya dengan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah agar tidak terjadi disharmonisasi kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masing-masing sektor dengan visi dan misi yang bisa jadi bertentangan satu sama lain. Hendaknya bisa dipertimbangkan oleh Indonesia dengan eksistensi "*Ministry of Land and Resources*" yang terdapat di Cina yang tujuannya adalah mencegah inkonsistensi ketentuan undang-undang sektoral dan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, ketentuan undang-undang sektoral harusnya mengacu pada ketentuan undang-undang pemerintahan daerah. Selain itu, pada tahap perancangan suatu RUU yang berasal dari Pemerintah (Presiden) dan DPR seringkali tugas penyalarsan, penyatuan dan penguatan gagasan RUU (termasuk tahapan perencanaan, pembentukan, dan pembahasan) yang diatur oleh

kementerian yang melaksanakan kebijakan pemerintahan di sektor hukum sifatnya hanya formalitas semata.

Walaupun tugas pengharmonisasian sudah ditugaskan kepada Kemenkumham, akan tetapi hasilnya sering tidak sesuai dengan harapan mengingat adanya sejumlah tantangan. Oleh karena itu, dalam penyusunan suatu RUU mesti perlu dilakukan pengujian yudisial untuk ketentuan undang-undang sektoral yang cenderung berlawanan satu sama lain oleh karena itu tidak menimbulkan inkonsistensi yang berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya komitmen bersama antara Pemerintah dan DPR-RI melakukan pengharmonisasian melalui Omnibus Law dan perbaikan di bidang legislative review melalui program legislasi nasional (Prolegnas) terhadap ketentuan undang-undang pemerintahan daerah dan sektoral, maka selama itu pula akan terus terjadi inkonsistensi kewenangan baik ketentuan undang-undang sektoral dan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, pentingnya sinkronisasi dan sinergitas relasi pemerintahan daerah dan pusat terkait kebijakan nasional, terutama pembenahan dan penataan kembali ketentuan undang-undang pemerintahan daerah dan sektoral kedalam Omnibus Law Sektoral sehingga diharapkan melalui harmonisasi penataan perundang-undangan Sektoral ke dalam Omnibus Law tersebut dapat memberikan kepastian dan

keadilan bagi Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Pembenahan di tingkat pusat, misalnya dimulai dengan membenahi hubungan koordinasi antar Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian terkait lainnya dalam pelaksanaan berbagai program pembangunan di daerah sehingga tidak terjadi intervensi kewenangan dan/atau tumpang tindih kewenangan dan aturan antar kementerian terkait dengan pemerintah daerah yang seringkali menghambat pembangunan di daerah. Intervensi kewenangan pusat terhadap daerah atau tumpang tindihnya kewenangan dan aturan inilah yang kemudian menjadi pemicu terjadinya inkonsistensinya berbagai kebijakan nasional di daerah (baca: peraturan perundang-undangan). Selain itu, pemerintah pusat tampaknya tidak memiliki kepercayaan terhadap pemerintahan daerah yang membuat inkonsistensi daerah terhadap berbagai kebijakan nasional. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan sektoral seperti Pendidikan, Kesehatan, Sumber Daya Alam (Pertambangan, Kehutanan), Perikanan dan Keuangan perlu mengacu pada ketentuan undang-undang pemerintah daerah. Selain itu, agar memperkuat pengawasan serta pembinaan pelaksanaan pemerintahan daerah, maka kewenangan pemerintah daerah sebagiannya dialihkan ke provinsi. Sebab, pengawasan dan pembinaan terhadap 34 Provinsi yang ada saat ini barangkali lebih mudah dibandingkan Kabupaten/Kota yang jumlahnya lebih dari 500. Misalnya, kewenangan

Pemerintah provinsi saat ini hanya diberikan sekitar 20-25 persen, maka pemberian kewenangan perlu berimbang 50-50.

Berbagai wewenang strategis mulai dari perizinan perikanan, kehutanan, dan pertambangan, perlu diatur secara lebih transparan dan akuntabel dan sebaiknya diserahkan menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi (Gubernur) selaku wakil Pemerintah Pusat agar lebih mudah diawasi dan lebih mudah dikontrol. Mengingat, selama ini terjadi inkonsisten dari Pemerintah Kabupaten/Kota yang seringkali menyalahgunakan dan/atau memanfaatkan kewenangan untuk tujuan lain yang berpotensi terjadinya korupsi di sektor-sektor tersebut. Hal ini perlu diatur secara tegas dan konsisten untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh Walikota/Bupati demi mengatasnamakan kepentingan pelayanan publik di daerah. Pemerintah daerah memang berkewajiban menjamin terselenggaranya pelayanan publik dan membangun manajemen pelayanan publik (Hamid, 2011), dengan mengacu pada prinsip layanan publik sesuai dengan kebijakan pemerintah yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah (Nuriyanto, 2014), namun hal tersebut tidak kemudian menjadi alasan bagi pemerintah daerah untuk bertindak semaunya dalam menetapkan kebijakan publik. Olehnya itu, perlu diatur dan diawasi sehingga tidak terjadi penyimpangan dari kewenangan yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi

terhadap berbagai peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

## 2. Inkonsistensi Perundang-Undangan Dan Implementasinya

Suatu norma hukum yang tertuang dalam sistem undang-undang bisa bersifat larangan, perintah, larangan, pembebasan atau perizinan. Perumusan norma hukum, selain memperhatikan asas-asas hukum (*rechtsbeginsel*) yang akan memberikan tujuan umum (*ratio legis*) dari suatu ketentuan undang-undang, juga memperhatikan kesesuaian instrumen penyusunan, konsistensi baik karakteristik dan substansi peraturan perundang-undangan dan kepastian dari suatu penetapan (Fendri, 2011).

Menurut Rahardjo (1983), melibatkan berbagai unsur yang terdiri dari: (a) peraturan, (b) masyarakat yang merupakan sebagai sasaran peraturan, (c) kegiatan birokrasi penyelenggara; (d) konteks ekonomi, budaya, politik, dan sosial, yang dapat mempengaruhi berbagai elemen hukum itu sendiri (baca: peraturan perundang-undangan: kursif oleh penulis) tersebut menjalankan apa yang menjadi bagiannya. Mengenai hubungan antara suatu peraturan hukum dengan warga negara yang menjadi sasaran dari peraturan tersebut pada dasarnya adalah berpola "harapan dan pelaksanaannya" (*expectation and performance*), yaitu berisi harapan agar peranan dari warga negara (termasuk pemerintah: kursif oleh penulis), sebagaimana dilukiskan dalam peraturan itu dapat dilaksanakan atau dipenuhi oleh mereka.

Masalah lain dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan adalah mengenai "budaya hukum" (*legal culture*) antara kedudukan pemerintah dan masyarakat. *Legal culture* tersebut merupakan sikap ataupun nilai-nilai kemasyarakatan yang bersentuhan dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, hukum (yang termasuk peraturan perundang-undangan) adalah bagian dari suatu praktik sosial lainnya, misalkan budaya, ekonomi, politik, dan sosial. Artinya bahwa hukum merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan praktik sosial kemasyarakatan sebagai fungsi utamanya. (Warasih, 2005). Hukum berjalan antara dua panggung yang berbeda, yakni aspek nilai atau pun aspek kebiasaan. Oleh karena itu, ketika suatu hukum diberlakukan sering terjadi pertentangan. Tatkala hukum dengan berbagai nilai-nilai yang terkandung didalamnya akan diberlakukan, justru kemudian bersinggungan dengan sejumlah aspek yang berpengaruh (Aditya, & Winata, 2018).

Bicara soal hukum sebagai sistem, (Lee, 2017) mengemukakan bahwa terdapat berbagai elemen yang termuat dalam hukum yakni, 1) elemen struktur yang merupakan konvensi yang dibuat oleh struktur hukum misalnya pengadilan administrasi dan negeri yang berperan dalam mendorong berlakunya norma hukum. Elemen struktur menguatkan asas dan pelayanan hukum yang sistematis, 2) elemen substansi yang merupakan aturan hukum yang diperlukan oleh mereka yang diatur ataupun para penegak

hukum, 3) elemen hukum kultural yang merupakan sikap, ide, pendapat dan harapan hukum. Kultur hukum ini sendiri terbagi menjadi dua jenis yakni “*internal legal culture*” (budaya hukum para pengacara dan hakim) dan “*external legal culture*” (budaya hukum masyarakat) (Jati, 2012; Nelken, 2014).

Pemerintah sebagai pembuat berbagai peraturan perundang-undangan juga perlu membangun sistem hukum yang berorientasi pada budaya di lingkungannya pemerintah sebagai basis pembuat dan bekerjanya ketetapan undang-undang senantiasa taat terhadap dasar hukum hukum serta mengembangkan budaya hukum secara konsistensi dalam menegakan hukum dan pemberlakuan aturan undang-undang. Sehingga, hukum dan aturan undang-undang sebagai sistem dan budaya hukum di lingkungan Pemerintah dirasa sangat penting dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Konsistensi Pemerintahan terhadap pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan juga akan sangat ditentukan sejauhmana budaya hukum di lingkungan pemerintah berjalan secara konsisten seiring dengan budaya hukum masyarakat. Masyarakat akan menaati aturan undang-undang yang dibuat pemerintah, manakala Pemerintah juga konsisten dalam pemberlakuan aturan undang-undang (Pattuju, 2020).

Hukum maupun aturan undang-undang selalu ditentukan oleh kondisi keberadaanya, oleh sebab itu tidaklah aneh jika ketidakharmonisan

tersebut sering terjadi antara *das sollen* dan *das sein*. Artinya bahwa terdapat perbedaan baik hukum secara teori dan praktik. Dalam hubungan ini, peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah tidak boleh dimaknai sebatas teori semata dan selebihnya mengabaikan praktis dalam penerapannya. Di sinilah, salah satu esensi dari pada hubungan antara budaya hukum masyarakat dan budaya hukum pemerintah, di mana baik masyarakat maupun pemerintah dapat saja menjadi penghambat bagi tidak bekerjanya sistem hukum dan aturan undang-undang. Negara juga perlu disadarkan bahwa ketaatan terhadap budaya hukum dalam perspektif aturan undang-undang harus konsisten hingga pada tataran hukum dalam praktiknya.

Budaya hukum bagi masyarakat Indonesia, cenderung menilai hukum dari aspek kemanfaatan bagi masyarakat. Mereka biasanya tidak selalu peduli akan adanya berbagai peraturan dan prosedur yang dibuat pemerintah. Masyarakat berpikir yang terpenting adalah bagaimana hukum harus dapat melindungi dan lebih berorientasi mensejahterakan rakyat, tidak untuk menyengsarakan. Kesadaran masyarakat merupakan determinan materiil yang timbul dan bekerjanya hukum di masyarakat, sehingga pemberlakuan hukum di masyarakat perlu senantiasa mengacu terhadap kepekaan hukum masyarakat, maka hal ini tentu menjadi tugas utama Pemerintah untuk membangun kesadaran hukum masyarakat. Struktur masyarakat bisa jadi justru menjadi menganggu dan atau

memfasilitasi agar hukum bisa diimplementasikan secara efektif (Rakia, Maharuddin, & Sahertian, 2022; Warasih, 2005). Dalam kaitan ini, peraturan perundang-undangan akan bisa diberlakukan dengan baik dan optimal manakala masyarakat memiliki kesadaran atau kepekaan hukum.

Salah satu keberhasilan Pemerintah dalam mengimplementasikan berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, juga akan ditentukan oleh sejauh mana Pemerintah membangun kesadaran hukum masyarakat untuk mendukung kebijakan-kebijakan Pemerintah agar masyarakat tidak resisten terhadap aturan undang-undang yang ada. Sehingga, negara diharapkan tetap konsisten terhadap segala aturan undang-undang yang dibuatnya. Hal ini mengingat dari semua aturan undang-undang yang ada memberikan indikasi kearah inkonsistensi Pemerintah terhadap berbagai pembentukan peraturan perundang-undangan semakin tidak terkendali dan cenderung melahirkan bentuk peraturan perundang-undangan yang instan dan hanya merespons keinginan sesaat untuk jangka pendek sehingga masing-masing instansi negara bersaing untuk membuat aturan perundang-undangan. Padahal kenyataannya, tidak semua undang-undang itu bisa dilaksanakan. Akibatnya, saat periode reformasi, jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia membengkak secara drastis bahkan banyak peraturan yang tidak berkualitas sehingga sulit dilaksanakan (karena bukan termasuk materi muatan undang-undang), tetap dipaksakan

menjadi undang-undang. Indonesia terus mengalami *hyper regulation* yang cenderung terus merusak pembangunan sistem hukum di Indonesia.

Penyebab masih bermasalahnya kualitas undang-undang yang dibentuk di Indonesia antara lain disebabkan oleh beberapa penyebab yaitu: (a) permasalahan yang berkaitan dengan penyusunan dan realisasi Program Legislasi Nasional (b) permasalahan dalam proses harmonisasi RUU terhadap aturan undang-undang yang ada; (c) masih lemahnya keikutsertaan rakyat dalam pembentukan undang-undang; (d) belum terlembaganya fungsi dan ketiadaan pola evaluasi undang-undang; (e) efektivitas alat kelengkapan DPR dalam pelaksanaan fungsi legislasi; (f) ketersediaan waktu dan pilihan fokus pembahasan; (g) kemampuan dan motivasi anggota DPR sebagai pembentuk undang-undang (kurangnya komitmen sebagai *law maker*); (h) kurangnya tanggungjawab Pemerintah untuk menyukseskan pembentukan undang-undang yang berkualitas; (i) anggaran pembentukan undang-undang; (j) pengaruh kepentingan asing dalam pembentukan undang-undang dan (k) ketiadaan kementerian/lembaga yang berperan dalam mensinkronisasi dan membuat indeks aturan undang-undang sektoral di bidang SDA untuk menghindari tumpang tindih dan inkonsisten aturan dalam pelaksanaannya (Setiawan, 2017; Wibowo, & Mariyam, 2021).

Beranjak dari permasalahan yang menghambat pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, perlu dicarikan solusi yang dapat dilakukan oleh DPR dan Presiden (Pemerintah) untuk dapat meningkatkan kualitas undang-undang di Indonesia. Oleh karena itu, perlu beberapa langkah strategis sebagai upaya peningkatan kualitas undang-undang di Indonesia, yaitu: pertama, membenahi kebijakan hukum nasional yang terkait aturan undang-undang; kedua, mengoptimalkan peran dan fungsi lembaga yang melaksanakan kebijakan hukum pemerintah; ketiga; perlunya lembaga yang berperan mensinkronisasi aturan undang-undang sektoral untuk menghindari tumpang tindih dan inkonsisten antara aturan dalam pelaksanaannya; keempat, perlunya kapasitas personil (SDM) aparatur yang berkualitas dan profesional; kelima; perlunya perbaikan sistem perencanaan, mekanisme penyusunan dan pembahasan; keenam, perlunya indeks peraturan perundang-undangan sebagai instrumen evaluasi dan kontrol terhadap jenis dan hierarki berbagai aturan undang-undang yang ada; ketujuh, perlunya aturan perundang-undangan terkait keikutsertaan rakyat dalam penentuan aturan undang-undang. Ketujuh langkah-langkah strategis tersebut perlu dibenahi agar proses pembentukan aturan undang-undang di Indonesia bisa terlaksana dengan baik dan konsisten dan juga selalu taat terhadap dasar penyusunan aturan undang-undang yang baik, yakni tujuan yang jelas; pejabat dan institusi penyusun yang

baik; keserasian baik hierarki, jenis, dan substansi; mampu dijalankan; efektifitas dan kepraktisan; kesimpulan yang jelas; dan transparansi (partisipatif).

Penguatan terhadap dasar penyusunan aturan undang-undang dapat menguatkan konsistensi berbagai aturan undang-undang yang dibentuk DPR dan pemerintah. Pembentukan aturan undang-undang yang tanggung dan setengah-setengah justru menurunkan kualitas aturan undang-undang konsistensi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya terjadi inkonsistensi antara aturan dengan pelaksanaan. Hanya berkonsentrasi satu dari sekian dasar penyusunan undang-undang justru menyebabkan semakin tidak konsistennya berbagai peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaannya. Dalam kaitan ini, terdapat dua faktor yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi antara aturan dan pelaksanaan kebijakan yaitu: pertama; faktor penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri; dan kedua; faktor pembinaan dan pengawasan, evaluasi dan monitoring dari Pemerintah Pusat yang tidak berjalan efektif dan optimal, maka tentu saja penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan aturan hanya sebagai lip service yang menyebabkan Pemerintah Pusat seringkali dianggap tidak berhasil atau gagal untuk memenuhi kewajiban konstitusionalnya sebagai regulator –yang senantiasa menjunjung tinggi dan lebih mengedepankan kepentingan penegakan peraturan perundang-undangan daripada

kepentingan lainnya, sehingga menghindari terjadinya inkonsistensi antara aturan dengan pelaksanaannya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

### **3. Inkonsistensi Pendanaan / Pembiayaan (Kebijakan *Money Follow Function*)**

Transformasi yang substansial di sektor keuangan yakni hadirnya konsepsi keseimbangan rasio keuangan baik di daerah maupun pusat. Hal ini menyebabkan adanya transformasi yang signifikan mengingat implementasi keuangan baik daerah dan pusat tampaknya tidak proporsional dalam beberapa dasawarsa. Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 22/1999 khususnya pasal 79 ditegaskan bahwa sumber pendapatan daerah meliputi: (i) hasil retribusi, pajak, badan usaha, dan pengelolaan kekayaan daerah yang merupakan sekian dari pendapatan asli daerah (PAD) (ii) Dana Alokasi Umum (DAU), hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), penerimaan dari sumber daya alam (SDA), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Bea Perolehan Hasil Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang merupakan sekian dari dana perimbangan. (iii) Dana Pinjaman Daerah; (iv) pendapatan daerah lainnya. Daerah juga mempunyai diskresi yang luas dalam menggali sumber retribusi dan pajak daerah tersebut asalkan memenuhi kriteria sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 34/2000 yang kemudian diamandemen dengan Undang-undang Nomor 28/2009.

Daerah juga mempunyai diskresi yang luas dalam pemanfaatan anggarannya tanpa ada

arahan atau supervisi yang mengikat sebagaimana di masa lalu. Permasalahan utama terkait sektor keuangan daerah yakni transparansi dan keadilan yang selama ini justru terjadi inkonsistensi hubungan keuangan pusat dan daerah berdasarkan kebijakan *Money Follow Function* (Hastuti, 2018). Dalam kaitan ini, terdapat tiga hal yang mendorong relasi yang adil di sektor keuangan yakni: (i) diberikan pembagian hasil retribusi, pajak dan non-pajak daerah yang adil. Sehingga hal ini menyiratkan "*fiscal capacity*" Pemerintahan Daerah. (ii) kemampuan daerah menetapkan secara objektif kebutuhan pembiayaan dalam memberikan layanan yang diperlukan. Sehingga hal ini menyiratkan "*fiscal need*" Pemerintah Daerah. (iii) subsidi yang terukur dan adil diperoleh daerah dalam pembiayaan "*fiscal gap*" akibat adanya perbedaan antara "*fiscal capacity*" dan "*fiscal need*" (Ningsih, Wirahadi, & Fontanella, 2018). Selain ketiga permasalahan tersebut di atas, Pemerintahan Daerah saat ini tidak satu pun mampu memperkirakan objektifitas kebutuhan pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Faktor demikian yang juga mempersulit keseimbangan keuangan dan keterbukaan baik daeran ataupun pusat (Pranasari, & Fitri, 2020). Sehingga, selisih yang ada "*fiscal gap*" dari "*fiscal capacity*" dan "*fiscal need*" yang merupakan asas dalam pelaksanaan *grant system* atau mekanisme subsidi.

#### 4. Inkonsistensi Penegakan Hukum

Permasalahan penegakan hukum di Indonesia (*law enforcement*), semestinya bukan saja menjadi tanggungjawab pemerintah semata, namun sebagai bangsa, tentu menjadi tanggungjawab kita bersama. Mengakarnya persoalan pelanggaran hak asasi, korupsi, perizinan yang sulit, konflik horizontal, dan sulitnya memperoleh kepastian hukum, penyelenggaraan pemerintahan yang tidak optimal dan efektif, dan penegakan hukum yang lemah merupakan potret permasalahan hukum yang selalu terjadi dalam setiap derap denyutan hukum di Indonesia. Meskipun demikian, upaya memperkuat ke arah *law enforcement* selalu diikuti oleh upaya melemahkan penerapan *law enforcement* baik oleh aparat penegak hukum maupun aparat Pemerintah (Manao, 2018).

Terdapat tiga elemen dalam penerapan hukum, yakni elemen hukum yang hendak diimplementasikan, lembaga pelaksana, petugas dari lembaga pelaksana secara umum terdiri dari Lembaga-lembaga yudisial dan administratif baik itu hakim, jaksa, polisi, dan beberapa lembaga di jajaran eksekutif. Permasalahan yang sering muncul dalam penerapan hukum adalah seringkali aturan undang-undang yang akan diterapkan hanya agar terlaksananya aturan pemerintah dan tidak langsung sepenuhnya terkait pada aspirasi rakyat (*wetgeving als instrument van negeringsbeleid*) (Rahayu, 2019). Meskipun hukum yang akan diterapkan tidak langsung sepenuhnya terkait pada aspirasi rakyat, namun

sesuai prinsip kepastian hukum haruslah tetap diterapkan.

Menurut Rahardjo (1983), *Rechtssicherheit*, atau *security rechtszekerheid* (kepastian hukum) merupakan hal baru Ketika suatu hukum diberlakukan. Kepastian hukum dapat dimaknai dalam 4 hal yakni 1) bahwa hukum bersifat positif karena sebagai undang-undang (*Gesetzliches Recht*), 2) hukum berdasarkan atas fakta (*Tatsachen*), dan bukan putusan yang ditetapkan hakim, 3) fakta haruslah disimpulkan secara jelas dan tegas agar tidak keliru dalam memaknainya, juga selain itu adalah pelaksanaannya mudah, 4) menghindari perubahan hukum positif yang terlalu sering. Kepastian hukum tidak akan menjadi bermasalah ketika diterapkan pada negara-negara yang benar-benar telah memegang prinsip demokrasi dan berpegang pada prinsip "*Rule of Law*" (Dicey, 2012) atau "*Rechtsstaat*", di mana hukum yang dibuat sudah merefleksikan keadilan bagi masyarakat mengingat hukum tersebut memiliki sifat aspiratif, oleh karena itu penegakkan hukum merefleksikan kepastian hukum dan rasa keadilan (Anggono, 2014). Sebaliknya, bagi negara-negara yang berada pada fase peralihan menuju konsep "*Rechtsstaat*" atau "*rule of law*", kemungkinan pemberlakuan hukum yang ada belum merefleksikan kepastian dan rasa keadilan bagi masyarakat mengingat hukum yang dibentuk belumlah aspiratif (tidak seutuhnya mampu mengekspresikan dan merefleksikan nilai-nilai sosial kemasyarakatan), justru acapkali dianggap

sebagai hukum yang merefleksikan kepentingan penguasa sehingga mengesampingkan rasa keadilan (Anggono, 2014). Oleh karena itu, agar mampu menciptakan kondisi aktivitas masyarakat hukum yang dapat memelihara kepastian hukum, maka diperlukan beberapa faktor pendukung.

Menurut (Jayadi, 2015), terdapat tiga faktor pendukung agar hukum dan keadilan dapat ditegakkan yakni 1) harus ada ketentuan hukum yang selaras dengan harapan masyarakat, 2) harus ada petugas yang profesional, Tangguh, dan berintegritas dalam penegakan hukum, 3) Ketiga, masyarakat harus memiliki kepekaan hukum yang menguatkan pelaksanaan "*law enforcement*". Terkait dengan peraturan hukum, mutlak diperlukan peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan hati nurani. Dengan adanya peraturan demikian maka tidak perlu memaksa masyarakat untuk mematuhi hukum karena mereka sendiri merasakan harus berbuat demikian karena peraturan tersebut dianggap berguna dan mengayominya. Kepastian hukum menjadi sangat berbahaya manakala dikaitkan dengan penerapan undang-undang yang diindikasikan bukan substansi perundang-undangan, karena kondisi hukum dan ketentuan undang-undang di Indonesia yang sarat beraroma hukum positif akan menyebabkan penerapan hukum menjadi terkungkung dan terbungkam dalam bingkai formalistik. Artinya, dalam penerapan hukum aparat penegak hukum (termasuk pemerintah) hanya memahami hukum secara tekstual yang diproduksi oleh penguasa

yang memiliki otoritas atasnya tanpa memperdulikan apakah hal tersebut memang layak menjadi materi undang-undang. Kondisi ini akan menimbulkan apa yang disebut sebagai "inkonsistensi" dalam *law Enforcement* (Setiyowati, & Ispriyarso, 2019). Hukum dan peraturan perundang-undangan hanya dibuat sebagai deretan pasal-pasal yang tak bermakna yang menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah menimbulkan inkonsistensi dalam pelaksanaannya.

Masyarakat Indonesia memandang bahwa implementasi hukum yang kuat atau lemah oleh petugas pelaksana hukum akan menentukan kesan terhadap pemberlakuan hukum itu sendiri. Jika implementasi hukum oleh aparat lemah, rakyat akan memberikan kesan bahwa hukum sudah mati. Sedangkan, jika pemberlakuan hukum itu konsisten dan kuat, maka rakyat secara otomatis akan memberikan kesan bahwa hukum eksis dan wajib untuk mematuhi (Juwana, 2006). Padahal, dalam melakukan penerapan hukum, aparat dan pemerintah masih dihindangi beberapa permasalahan yang salah satunya bersumber dari pembuatan aturan undang-undang, karena perundang-undangan tersebut justru banyak yang bermasalah, yang mana selama ini pembentukan undang-undang dianggap sebagai jalan pintas untuk memenuhi tuntutan dari berbagai masalah sosial yang timbul di masyarakat (Subekti, 2016). Tiap institusi Negara bersaing dalam membuat aturan

perundang-undangan. Kenyataannya, tidak semua undang-undang itu bisa dilaksanakan. Akibatnya, sejak berakhirnya era Orde Baru, jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia membengkak. Indonesia mengalami *hyper regulations* (hiper regulasi) (Anggono, 2014). Padahal, hiper regulasi bisa merusak sistem hukum. Hiper regulasi bisa mengakibatkan hukum makin terealienasi. Terlalu banyak aturan justru memberikan kesan terhadap masyarakat seakan akan bukan dalam kondisi hidup yang ril. Alienasi tersebut terjadi saat berbagai aturan diberlakukan, akan tetapi aturan-aturan tersebut justru gagal untuk ditegakkan. Aturan seperti itu justru melemahkan kontrol koordinasi hukum pada umumnya.

Oleh karena itu, hampir semua pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam pelaksanaannya selain merusak otoritas sistem hukum secara keseluruhan, juga inkonsistensi baik dalam pelaksanaannya maupun dalam "*law enforcement*" yang cenderung memperlemah sistematisasi aturan undang-undang dalam penyelenggaraan pemerintahan baik daerah maupun pusat. Selain itu, kurangnya kontrol, supervisi dan kepatuhan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan menyebabkan lemahnya penegakan peraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, masih banyaknya Perda tentang retribusi dan Pajak Daerah yang justru dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Manao, 2018; Mulyani, 2020) karena dianggap bermasalah atau

melanggar ketentuan undang-undang dan tidak sesuai dengan hajat publik, melumpuhkan akses barang antar daerah, serta terjadinya pemborosan karena biaya ekonomi yang terlalu tinggi. Peraturan daerah yang bermasalah tersebut kebanyakan disebabkan karena Pemerintah Daerah cenderung mengambil retribusi yang tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang. Banyaknya Perda yang tidak disetujui Kemendagri, menunjukkan bahwa selain kurangnya supervisi, fasilitasi, monitoring dan evaluasi serta kurangnya pengawasan dan pembinaan oleh Pusat kepada daerah kabupaten/kota, juga menunjukkan inkonsistensi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan Pusat dalam menegakkan berbagai aturan undang-undang yang dibuatnya dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan adalah sebuah keniscayaan (Astuti, & Sa'adah, 2019). *Law enforcement* dan konsistensi menjadi kata kunci terhadap berbagai kebijakan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karenanya, manakala pemerintah daerah dalam tidak konsisten dalam menjalankan *law enforcement* terhadap berbagai kebijakan regulasi, maka sanksi tegas harus dijatuhkan kepada pemerintah daerah yang melakukan pelanggaran. Sebab, salah satu kelemahan utama dalam penerapan otonomi daerah (termasuk otonomi khusus/istimewa) adalah kurang jelasnya sanksi bagi daerah yang melakukan pelanggaran atas aturan undang-undang yang berlaku. Di samping itu, belum ada

muatan sanksi yang tegas dalam aturan undang-undang tersebut. Hal ini menyebabkan Pemerintah sendiri sulit untuk menegakan peraturan perundang-undangan yang dibuatnya.

### **5. Inkonsistensi Pengawasan dan Pembinaan**

Pemerintah Pusat bertanggung jawab dalam melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap pelaksanaan pemerintahan Daerah (Herry, 2014) termasuk pemberian sanksi yang jelas dan tegas dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan otonomi daerah yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah. Upaya pengawasan, pembinaan, serta sanksi tegas tersebut pastinya membutuhkan kepastian peran dan fungsi pengawasan dan pembinaan oleh Kementerian dan Lembaga nonkementerian yang berperan dalam menjalankan pembinaan secara teknis. Peran kolaboratif kedua Lembaga tersebut tentunya dapat menguatkan Daerah terkait proses administrasi ke pemerintahannya. Namun dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan terjadi inkonsistensi antar level pemerintahan Daerah dan pusat yang disebabkan karena belum jelasnya kedua peran kolaboratif tersebut. Gubernur yang merupakan penanggung jawab langsung Pemerintahan Pusat bertanggung jawab melaksanakan pengawasan dan pembinaan. Oleh karena itu, gubernur bertanggung jawab dalam memimpin daerah otonomi dan penanggung jawab Pemerintah Pusat (Ilyas, 2012). Gubernur berperan dalam mengontrol pelaksanaan administrasi pemerintahan di

wilayah provinsi. Sementara itu, seorang Gubernur juga berperan melaksanakan mandate dari Pemerintah Pusat dalam melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap Pemerintah Daerah (kota/kabupaten). Terkait perannya sebagai penanggung jawab langsung pemerintah pusat, relasi antara gubernur dan pemerintah kota/kabupaten hanya sebatas relasi yang bersifat hierarkhis. Sementara itu, pengawasan dan Pembinaan tersebut diatur langsung oleh kementerian secara nasional.

Pemerintah Daerah Provinsi diberikan pembinaan oleh kementerian teknis, Lembaga Kementerian Dalam Negeri, lembaga non kementerian, khususnya menteri yang berperan dalam melaksanakan pembinaan umum yakni pengembangan, fasilitasi, dan konsultasi terkait kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah ataupun otonomi khusus. Sementara itu, pembinaan umum dan teknis dilakukan oleh Gubernur dan perangkat gubernur yang bertanggung jawab secara langsung sebagai wali pemerintahan pusat. Pembinaan umum adalah seperti fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, fasilitasi, dan pengembangan dan penelitian terkait kebijakan Otonomi Daerah ataupun Otonomi Khusus. Apabila seorang gubernur kemudian tidak dapat melaksanakan pembinaan teknis maka bisa dibantu oleh Pemerintah Pusat. Adapun Pengawasan yang bersifat teknis terkait pelaksanaan administrasi pemerintahan di Daerah khususnya di bidang keuangan terdiri dari

pemantauan dan audit dan juga pelaksanaan bimbingan teknis oleh Badan pengawasan keuangan dan pembangunan (BPKP), khususnya mengenai manajemen keuangan dalam penyelenggaraan desentralisasi (otonomi daerah) (Astuti & Sa'adah, 2019).

Terkait dengan pengawasan dan pembinaan dalam rangka optimalisasi penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Daerah, faktanya implementasi relasi kolaboratif baik pengawasan dan pembinaan belum berlangsung secara konsisten dan efektif. Hal ini disebabkan karena Pertama; masih lemahnya pengawasan baik dari pemerintah pusat kepada daerah maupun lemahnya pengawasan dari gubernur selaku wakil pemerintah terhadap kota/kabupaten, yang mana sampai sekarang pemerintah kota/kabupaten masih menganggap bahwa relasi antara pemerintahan kota/kabupaten dan provinsi tidaklah bersifat hirarkis oleh karena itu seorang gubernur dianggap tidak berwenang dalam proses pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten atau kota. Meskipun faktanya, Gubernur berperan sebagai "*Tutelage Power*" dalam melaksanakan mandat dari pusat sehingga memiliki hak untuk menolak kebijakan kabupaten atau kota apabila tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang yang lebih tinggi dan kepentingan publik.

Oleh karena itu, perlu ada ketentuan yang tegas dan sistematis yang merefleksikan peran dan fungsi Gubernur terkait tanggung jawabnya

dalam melakukan pengawasan, pembinaan dan koordinasi. Langkah ini antara lain dimaksudkan agar mengoptimalkan pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah agar tetap berjalan dalam koridor pengawasan dan pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat. Gubernur dan Wakil Gubernur serta Perangkat Daerah lainnya tidak dapat berjalan sendiri tanpa adanya suatu pengawasan dan pembinaan dari Pemerintah Pusat. Pengawasan dan pembinaan tersebut merupakan program yang cenderung dimaksudkan dalam rangka optimalisasi penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai dengan ketentuan undang-undang. Pemerintah bertanggung jawab dalam pengawasan pelaksanaan administrasi pemerintahan baik yang wajib maupun pilihan dan khususnya terkait perundang-undangan daerah dan kepala daerah. Daerah diberikan kebebasan dalam Penyelenggaraan berbagai program yang sifatnya wajib ataupun pilihan yang tentunya disesuaikan dengan sumber keuangan dan kapasitas SDA pegawai di tiap-tiap daerah.

Agar penyelenggaraan otonomi daerah (termasuk kebijakan desentralisasi asimetrik), berlangsung optimal, Gubernur dan Wakil Gubernur dapat membina dan mengawasi pemerintahan yang ada kabupaten atau kota, terutama dengan memanfaatkan sumber-sumber keuangan daerah (termasuk sumber keuangan yang berasal dari dana otonomi khusus) yang diperuntukkan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan, kemasyarakatan, dan

pemerintahan. Sehingga, pembinaan dan pengawasan ini menjadi hal sangat penting –yang perlu dilakukan agar pemanfaatan sumber-sumber keuangan yang diberikan pemerintah pusat dapat dialokasikan atau dimanfaatkan secara efektif, transparan dan bertanggungjawab sesuai peruntukannya. Kedua; penjatuhan sanksi yang lemah terhadap pelanggaran aturan undang-undang. Sejumlah pelanggaran terutama pelanggaran penggunaan anggaran daerah hingga penyalahgunaan kewenangan yang kemudian mengarah ke tindakan korupsi oleh Pemerintah Daerah justru tidak dijatuhkan sanksi yang tegas. Sehingga hal ini tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 28/1999 terkait Bebas dan bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme bagi penyelenggara negara. Selain itu, hal tersebut juga tidak sesuai dengan prinsip umum pelaksana yang terdiri dari prinsip pelaksana negara yang tertib, prinsip kepastian hukum, prinsip proporsionalitas, prinsip akuntabilitas dan profesional serta prinsip kepentingan publik. Ketiga; kurangnya supervisi dan sosialisasi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pelanggaran yang sering dijumpai diakibatkan karena supervisi yang dilakukan masih tergolong minim oleh Pemerintah Pusat (Sulistyo, Antikowati, & Indrayati, 2014; Ilyas, 2012). Pelanggaran lain pun diakibatkan karena sosialisasi yang minim diberikan ke pemerintah daerah oleh karena itu pemerintah daerah membuat suatu kebijakan yang terkadang

tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang yang lebih tinggi.

Diterapkannya pengawasan represif seringkali mengundang kelemahan dalam bentuk sulitnya untuk mengawasi kebijakan-kebijakan daerah yang bermasalah oleh pusat. Di samping itu, sistem pengawasan represif tersebut juga seringkali menimbulkan keengganan daerah untuk melaporkan kebijakan daerah yang dibuat berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) kepada pusat ( Sulistyo, Antikowati, & Indrayati, 2014). Jadi peran pemerintah pusat persis seperti petugas pemadam kebakaran. Oleh karena itu, agar kebijakan desentralisasi (otonomi daerah) bisa memberikan pendidikan politik bagi daerah dan menyediakan layanan yang optimal dan yang semuanya harus bermuara pada peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dan juga mewujudkan sistem demokrasi, sehingga supervisi yang efektif perlu diupayakan dalam rangka tercapainya tujuan tersebut.

Dalam kaitan ini, peran gubernur perlu ditingkatkan sebagai penanggung jawab pemerintah pusat sebagai pengawas, evaluator, dan fasilitator supaya kebijakan otonomi daerah dapat berjalan lebih optimal. Pengawasan gubernur ini tidak terbatas hanya terkait manajemen keuangan akan tetapi termasuk juga mengawasi administrasi pemerintahan seperti kelembagaa, personil dan pengelolaan pelayanan umum, dan kewenangan. Dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat bertanggung jawab terhadap pelaksanaan administrasi

kepemerintahan di semua tingkatan. Hal ini sebagai konsekuensi terhadap konsepsi konsep Negara Kesatuan yang mana Pemerintah Pusat memegang kendali pemerintahan. UUD 1945 pun memberikan mandat terhadap kebijakan desentralisasi (otonomi daerah), sehingga sebagian kewenangan pemerintahan diberikan ke daerah melalui spirit otonomi yang sebesar-besarnya untuk mengatur dan mengurus. Namun seluas apapun hak otonomi, pemerintah pusat tetaplah bertanggung jawab dalam melaksanakan kepemimpinan. Dengan kata lain Pemerintah Daerah memiliki Batasan kewenangan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan kebijakan yang dibuat hendaknya tidak melanggar prinsip nasional. Dengan demikian, konsistensi dan keharmonisan kebijakan Pemerintah daerah dan Pusat bisa berjalan dengan optimal. Sehingga *punishment* dan *reward* harus diberikan secara tegas bagi daerah yang melanggar ketentuan desentralisasi (otonomi daerah) yang menyimpang dari prinsip nasional.

Dalam rangka menata format untuk mengoptimalkan peran pemerintah dalam memberikan supervisi, fasilitasi, dan monitoring-evaluasi sebagai langkah strategi yang dapat dipertmbangkan kedepan, yaitu: Pertama; membentuk perangkat dekonsentrasi yang bertugas membantu gubernur, dibiayai oleh pusat dan mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas-tugas dekonsentrasi kepada Pemerintah Pusat sehingga pelaksanaan pengawasan dan pembinaan, supervisi, monitoring dan evaluasi

terhadap Daerah dapat berjalan lebih efektif dan optimal sehingga berbagai kesulitan dari segi manajerial, terutama dari segi biaya tentu jauh lebih efisien dan tidak membutuhkan biaya yang besar jika dilakukan oleh perangkat dekonsentrasi yang ditugas di daerah. Sebaliknya kalau pelaksanaan pembinaan dan pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat, maka konsekuensinya pada beban anggaran negara yang sangat besar. Kedua; peran gubernur harus senantiasa direvitalisasi. Gubernur mesti bertanggung jawab melaksanakan pengawasan dan pembinaan otonomi daerah di level kabupaten atau kota. Sebagai sesama daerah otonomi, pemerintahan provinsi tidak memegang pimpinan bagi kabupaten atau kota akan tetapi bertanggung jawab langsung atas peran Pemerintah Pusat sebagaimana semangat Negara Kesatuan gubernur bertanggung jawab melaksanakan pengawasan dan membina otonomi daerah (termasuk kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus). Gubernur harus berani memperingatkan bupati/walikota kalau pemerintah kabupaten/kota menelantarkan pelayanan publik, karena pemerintah pusatlah melalui gubernur yang memegang tanggung jawab akhir dari pelaksanaan kebijakan desentralisasi (termasuk desentralisasi asimetrik). Ketiga; pemerintah pusat perlu melakukan sosialisai secara intens terkait kebijakan regulasi secara konsisten kepada Pemerintahan kabupaten, kota dan Provinsi sehingga

menghindari terjadinya multi-interpretasi atau inkonsistensi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pemerintah pusat dan daerah saling bersinergi dan memiliki kesamaan persepsi untuk menghindari terjadinya sengketa kekuasaan baik di daerah maupun Pusat. Keempat; ketegasan dalam penegakan perlu dilakukan dengan memberikan sanksi bagi pemerintah daerah yang menyalahgunakan kewenangannya. Hal ini penting, sebab salah satu kelemahan utama dalam penerapan berbagai aturan adalah kurang jelasnya sanksi bagi kabupaten/kota (Setiyowati, & Ispriyarso, 2019). Di samping itu, dari aspek regulasi daerahnya sendiri tidak diatur adanya sanksi yang jelas dan tegas. Kelima; institusi pengawas sebaiknya hanya satu untuk internal dan satu lainnya untuk pengawasan eksternal dalam pelaksanaan berbagai aturan. Pengawasan internal lebih diarahkan untuk membantu kepala daerah mengetahui sejauhmana kebijakan yang dibuatnya telah dilaksanakan oleh SKPD. Sedangkan pengawasan eksternal adalah dilakukan untuk menilai sejauhmana kabupaten dan kota telah menjalankan program-programnya sesuai dengan ketentuan undang-undang.

#### **D. SIMPULAN**

Sebagai catatan akhir dari penulisan ini adalah bahwa sebagai negara hukum, Pemerintah semestinya menempatkan hukum dan peraturan perundang-undangan sebagai

panglima di atas segala kepentingan. Kepentingan lain selain kepentingan nasional jangan sampai mendistorsi ketentuan undang-undang sebagai refleksi kepentingan nasional. Sehingga, Pemerintah baik sebagai regulator maupun sebagai pelaksana berbagai peraturan perundang-undangan harus senantiasa konsisten menjunjung tinggi setiap ketentuan undang-undang dalam tata kelola ketatanegaraan dan pelaksanaan pemerintahan. Dalam hubungan ini, maka pemerintah pun dituntut untuk senantiasa konsisten dan menjamin terlaksananya setiap ketentuan undang-undang yang mengatur hubungan kewenangan daerah dan Pusat dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Sikap konsistensi Pemerintah ini harus dapat terintegrasi dengan setiap ketentuan undang-undang yang mengatur hubungan kewenangan Daerah dan pusat, antara lain; menjamin konsistensi antara ketentuan undang-undang Pemerintahan Daerah dan Sektoral. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi, harmonisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan sektor (antara UU Sektoral dengan UU Pemda), misalnya harmonisasi antara UU sektor pertambangan dengan UU Penda. Hal ini dimaksudkan agar menciptakan hubungan kewenangan yang harmonis antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Selain itu, harmonisasi regulasi ini juga dimaksudkan untuk menciptakan kepastian hukum dalam penerapan undang-undang Sektoral di daerah agar tidak

bertentangan dengan UU Pemda dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Oleh karenanya, Pemerintah Pusat harus benar-benar menjamin konsistensi berbagai perundang-undangan sektoral dengan pelaksanaannya. Karena, seringkali perubahan dan pembentukan UU Pemda tidak diikuti dengan pembentukan UU Sektoral, yang mengakibatkan terjadi tumpang tindih kewenangan antara sektor. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin konsisten terhadap pengaturan pembiayaan terkait dengan prinsip *money follow function* atau dalam istilah penulis “uang mengikuti urusan” yang melahirkan *authority* (kewenangan). Disamping itu, Pemerintah harus dapat menjamin dan konsisten terhadap *law enforcement* terkait penyelenggaraan pemerintahan; dan Pemerintah juga senantiasa menjamin dan konsisten terhadap pengawasan dan pembinaan terkait relasi Daerah dan pusat terkait penyelenggaraan pemerintahan. Hanya dengan sikap konsistensi Pemerintah tersebut, penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan lebih efektif dan lebih optimal dalam koridor negara kesatuan (*unitary state*) antara pusat dan daerah. Sebaliknya, kalau saja pemerintah tidak dapat menjamin konsisten terhadap setiap ketentuan undang-undang yang menetapkan penyelenggaraan pemerintahan akan berimplikasi terjadinya sikap inkonsistensi terhadap berbagai ketentuan undang-undang dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga berakibat terhadap hilangnya kepercayaan publik

kepada Pemerintah yang memungkinkan terjadinya tindakan/gerakan sentrifugal dan sentripetal dalam penyelenggaraan desentralisasi (otonomi daerah) antara pusat dan daerah akibat menguatannya sentralisasi kewenangan Pusat yang dapat mengancam terjadinya gerakan disintegrasi (sentrifugal) dalam paham kebangsaan (nasionalisme) dalam wadah NKRI.

## DAFTAR PUSTAKA

### JURNAL

- Aditya, Zaka Firma., & Winata, Muhammad Reza. (2018). Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Negara Hukum Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, Vol.9, (No.1), pp.79–100. <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>
- Amin, Rizal Irvan., & Achmad. (2020). Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia. *Res Publica*, Vol.4, (No.2), pp.205–220. <https://jurnal.uns.ac.id/respublica/article/viewFile/45710/28706>
- Andryan. (2019). Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.16,(No.4),pp.419–432.<https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/560>
- Sulistyo, Yuri., Antikowati., & Indrayati, Rosita. (2014). Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

- Pemerintahan Daerah. *E-Journal Lentera Hukum*, Vol.1,(No.1),pp.1–12. <https://doi.org/10.19184/ejrh.v1i1.559>
- Astuti, Desi Dwi., & Sa'adah, Nabitus. (2019). Pelimpahan kewenangan BPK Kepada perwakilan BPK dalam pemeriksaan di daerah. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol.1,(No.1),pp.52–63. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jphi/article/view/4278/2356>
- Fattah, D. (2013). Teori Keadilan Menurut John Rawls. *Jurnal TAPIS*, Vol.9,(No.2),pp.30–45. <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1589>
- Fendri, A. (2011). Perbaikan Sistem Hukum Dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.2,(No.2),pp.1–20. <http://dx.doi.org/10.30652/jih.v1i02.1157>
- Hamid, A. (2011). Otonomi Daerah Dan Kualitas Pelayanan Publik. *Jurnal Academica*, Vol.3,(No.1),pp.535–546. <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/academica/article/view/2293>
- Hastuti, P. (2018). Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia. *Simposium Nasional Keuangan Negara*, Vol.1, (No.1), pp.784–799. <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id/snkn/article/view/293>
- Herry, M. (2014). Penataan Kewenangan Pemerintah Daerah Bidang Pertanahan Di Masa Mendatang. *De Jure Jurnal Hukum dan Syariah*, Vol.6,(No.1),pp.79–94. <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v6i1.3194>
- Ilyas, H. (2012). Pembinaan Dan Pengawasan Pemerintah Pusat Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, Vol.4,(No.4),pp.273–280. <https://doi.org/10.21787/jbp.04.2012.273-280>
- Jati, Wasisto R. (2012). Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, Vol.9, (No.4), pp.743–769. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/152>
- Jayadi, A. (2015). Problematika Penegakan Hukum Dan Solusinya. *Jurnal Ilmu Syariah Dan Hukum*, Vol.15, (No.2) ,pp.1–11. <https://doi.org/doi.org/10.24252/al-risalah.v15i2.2451>
- Juwana, H. (2006). Penegakan Hukum Dalam Kajian Law And Development: Problem Dan Fundamen Bagi Solusi Di Indonesia. *Indonesian Journal of International Law*, Vol.3,(No.2),pp.2012–2241. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17304/ijil.vol3.2.398>
- Lee, Yong-Shik. (2017). General Theory of Law and Development. *Cornell International Law Journal*, Vol.50,(No.3),pp.415–471. <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol50/iss3/2>
- Manao, D. (2018). Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah Dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan

- Dengan Tindak Pidana Korupsi. *Wawasan Yuridika*, Vol.2, (No.1), pp.1–22. <http://dx.doi.org/10.25072/jwy.v2i1.158>
- Muhajir, Mumu., Sumardjono, Maria SW., Manurung, Timer., & Ferdinand, Julius. (2019). Harmonisasi Regulasi dan Perbaikan Tata Kelola Sumber Daya Alam di Indonesia. *Jurnal Antikorupsi Integritas*, Vol.5,(No.2),pp.1–13. <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i2-2.479>
- Mulyani, B. (2020). Dekonstruksi Pengawasan Peraturan Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. *Juridica*, Vol.2, (No.1), pp.91–113.<https://doi.org/10.46601/juridica.v2i1.183>
- Nelken, D. (2014). Thinking About Legal Culture. *Asian Journal of Law and Society*, Vol.1,(No.2),pp.255–274.<https://doi.org/10.1017/als.2014.15>
- Ningsih, Silvia., Wirahadi, Afridian., & Fontanella, Amy. (2018). Analisis Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja dengan Konsep Money Follow Program Dalam Perencanaan dan Penganggaran Kota Padang. *Jurnal Akuntansi & Manajemen*, Vol.3,(No.1),pp.1–16. <https://doi.org/10.30630/jam.v13i1.28>
- Nugroho, W. (2014). Konstitusionalitas Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Hutan Adat: Fakta Empiris Legalisasi Perizinan. *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, (No.1), pp.109–129.<https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/5>
- Nuriyanto. (2014). Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia, Sudahkah Berlandaskan Konsep “Welfare State”? *Jurnal Konstitusi*, Vol.11,(No.3),pp.428–453. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/34>
- Pattuju, Nikodemus R. (2020). Inkonsistensi Vertikal Peraturan Perundang-Undangan (Studi Terhadap Perda Kota Sukabumi No. 13 Tahun 2015 Tentang Larangan Minuman Beralkohol). *Alethea: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.3,(No.2),pp.99–116. <https://doi.org/10.24246/alethea.vol3.no2.p99-116>
- Pranasari, Melati Ayuning., & Fitri, Suci Emilia. (2020). The Implementation Of Restructuring Program And Activities Based On The Money Follow Program In Regions. *Jurnal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Keuangan Negara*,Vol.6,(No.2),pp.163–177. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v6i2.447>
- Rahayu, Dwi A. (2019). Pembangunan Hukum Sebagai Upaya Peningkatan Daya Saing Daerah. *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol.10,(No.1),pp.1–8.<https://doi.org/doi:10.26905/idjch.v10i1.3181>
- Rakia, Sakti., Muharuddin., & Sahertian, Marthin. (2022). Pelaksanaan Kewenangan Gubernur dalam Konsep Otonomi Khusus Papua. *Justisi*, Vol.8, (No.1), pp.1–14. <https://doi.org/10.33506/js.v8i1.1479>
- Redi, A. (2015). Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam. *Jurnal Konstitusi*,Vol.12,(No.2),pp.401–421.

- <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/12210>
- Ruslina, E. (2012). Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, Vol.9,(No.1),pp.49–82. <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/124>
- Santoso, U. (2012). Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional. *Mimbar Hukum*, Vol.24,(No.2),pp.187–375. <https://doi.org/10.22146/jmh.16130>
- Setiawan, I Kadek. (2017). Inkonsistensi Pengaturan Dalam Pelaksanaan Kewenangan Dan Biaya Pemberian Izin Usaha Mikro. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.14,(No.3),pp.325–332. <https://doi.org/10.54629/jli.v14i3.134>
- Setiyowati, Lis., & Ispriyarso, Budi. (2019). Upaya Preventif Dalam Rangka Pengawasan Terhadap APBD Melalui Penjaringan Aspirasi Masyarakat Oleh DPRD. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol.1,(No.2), pp.250–265. <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i2.250-265>
- Simatupang, T. (2020). Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pengawasan Perwalian di Indonesia (Lintas Sejarah dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol.20,(No.2),pp.221–232. <https://doi.org/10.30641/dejure.2020.V20.221-232>
- Subekti, R. (2016). Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Yustisia*, Vol.5,(No.2),pp.376–394. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v5i2.8754>
- Susetio, W. (2013). Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria. *Lex Journalica*, Vol.10, (No.3), pp.135–147. <https://ejurnal.esaunggul.ac.id/index.php/Lex/article/view/361>
- Wibawa, Kadek Cahya S. (2019). Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia. *Administrative Law and Governance Journal*, Vol.2,(No.3),pp.400–412. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.400-412>
- Wibowo, Agus., & Mariyam, Siti. (2021). Kontekstualisasi Hukum Agraria Dibidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah Di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol.3,(No.3),pp.396–406. <https://doi.org/10.14710/jphi.v3i3.396-406>

## BUKU

- Anggono, Bayu D. (2014). *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konpress.
- Dacey, Albert V. (2012). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Harahap, K. (2009). *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5* (3rd ed.). Jakarta:

PT Grafitri Budi Utami.

- Hoessein, B. (2009). *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi Edisi Revisi*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Lobubun, M. (2019). *Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam: Studi terhadap Sumber Daya Alam Tambang dan Hutan Papua*. Yogyakarta: Litera.
- Marmor, A. (2008). *The Ideal of The Rule of Law*. California: USC Legal Studies Research Paper Series.
- Oentarto., Suwandi, I Made., & Riyadmadji, Dodi. (2004). *Menggugat Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta: Samitra Media Utama.
- Rahardjo, S. (1983). *Permasalahan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Alumni.
- Raharusun, A. (2014). *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua Dalam Periode 1950-2012*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Warasih, E. (2005). *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosilogis*. Jakarta: PT. Suryandaru Utama.