

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan yang hingga saat ini masih di pertahankan. Melihat dari garis historis mengenai bentuk negara kesatuan merupakan salah satu hasil dari pemikiran keras dan mendalam dari para pendiri Republik tercinta ini untuk membangun tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah kepada penguatan dari bentuk negara itu sendiri. Mengenai luasnya wilayah yang ada di Indonesia dalam sudut kondisi geografis negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari banyaknya pulau dengan jumlah penduduk yang beragam suku, etnik, bahasa, dan budaya yang multikultural merupakan sebuah bagian dari kekayaan yang sangat amat mahal karena tidak dapat terukur dengan apapun sebagai karunia dari Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu sistem pemerintahan harus selaras dengan keragaman masyarakatnya, sistem yang sesuai dengan ini adalah sistem pemerintahan demokratis, agar tidak mencoret nilai keragaman dan corak asli masyarakat Indonesia dan tidak di mungkinkan adanya sistem pemerintahan yang sentralis.

Menurut perspektif penyelenggaraan pemerintahan, kondisi tersebut akan sangat mustahil jika penyelenggaraan pada sistem dan urusan pemerintahan hanya di tangani dengan satu pemerintahan saja, atau jika hanya dengan pemerintah pusat saja. Hal ini akan memicu ketidakseimbangan sistem pemerintahan, melihat kondisi geografis wilayah Indonesia akan sangat tepat

jika negara kesatuan ini di bagi dengan beberapa kekuasaan daerah besar (provinsi), dan daerah provinsi di bagi menjadi ke dalam beberapa daerah kabupaten dan kota, untuk kemudian di berikan wewenang dalam menjalankan urusan pemerintahan, yang di sebut dengan otonomi daerah dengan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD NRI 1945) merupakan peneguhan formal mengenai konstitusi bahwa bentuk negara Indonesia, yang merupakan bentuk negara kesatuan merupakan pilihan dan komitmen yang di pilih dan di jalankan oleh negara dan masyarakatnya yang di pertahankan dan diisi dengan kreativitas pembangunan, lalu dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) merupakan peneguhan konstitusional pemberian kewenangan kepada daerah-daerah untuk terlibat dan aktif menyelenggarakan pemerintahan yang akan menjadi urusannya. Berdasarkan hal itu, kita akan melihat dari kedua pasal tersebut maka ketentuan ini mengacu kepada pencegahan adanya tindakan resentralisasi maupun otonomi terhadap daerah yang bukan menjadi daerah urusannya.

Urusan pemerintahan merupakan kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaanya di lakukan Kementrian Negara dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat, sedangkan dalam sentralisasi, merupakan salah satu langkah mundur dari penataan penyelenggaraan pemerintahan dan mengedepankan daerah otonom, sehingga

dalam hal ini akan sangat berlebihan dan membentuk karakter negara federasi yang tidak baik. Dalam hal penataan keseimbangan dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara sistemik dengan karakter yang sesuai dengan corak bangsa Indonesia, yaitu tetap menghormati hak-hak tradisional masyarakat, karena dengan memahami karakter sosial, budaya, dan kesejarahan serta kewilayahan pengaturan hubungan pusat dan daerah akan mendapatkan legitimasi kuat dari seluruh komponen masyarakat yang kemudian di ikuti dengan legalitas atas legitimasi tersebut.

Implementasi komitmen atas pilihan negara kesatuan yang dengan sistem otonomi ini secara masif dan nyata diawali dengan peristiwa reformasi pada tahun 1998, yang mana dalam gerakan reformasi yang di tandani dengan berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto dan diserahkan kepada BJ.Habibie yang akhirnya melahirkan perubahan yang aman luas dan mendasar dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan melalui perubahan amandemen UUD NRI 1945. Dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan tersebut antara lain berupa pemberian penguatan konstitusional terhadap keberadaan pemerintahan daerah provinsi, serta kabupaten kota sebagai daerah otonom yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi daerah wewenang.

Mengenai eksistensi pada pemerintahan daerah dengan hak otonominya, dimana sistem pemerintahan dan pelaksanaan otonominya tentu mengalami pasang-surut karena perkembangan waktu, dimana dampak

ini terasa pada politis dan ekonomisnya pada pasca reformasi di tandai dengan lahirnya format baru tata kelola pemerintahan daerah, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat dengan UU No. 22 Tahun 1999) beserta peraturan perundang-undangan pendukung lainnya.

Dengan adanya instrumen undang-undang tersebut, menimbulkan eksistensi yang luar biasa pada perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai produk awal terhadap pengaturan pemerintahan daerah era otonomi, hal ini juga sebagai koreksi atas Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang sejalan dengan di amandemennkannya UUD NRI 1945, pada prinsip penyelenggaraan pemerintahan yaitu dengan di lahirkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya.

Indonesia memasuki era otonomi daerah sejak diterapkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 telah mengakui Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan otonomi daerah dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Pemerintah apabila di lihat pada aspek umum merupakan suatu organ dari organisasi pemerintahan yang di berikan pembebanan pelaksanaan tugas pemerintahan. Soeharjo mendefinisikan pemerintahan sebagai suatu organisasi apabila kita mempelajari ketentuan

susunan organisasi, termasuk fungsi, penugasan, wewenang, dan kewajiban masing-masingnya.¹

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain Dan Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (selanjutnya di sebut Permendagri Nomor 22 Tahun 2020), peraturan ini merupakan petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, sekaligus menjadi pedoman untuk semua pemerintah Daerah dalam melaksanakan Kerja Sama Daerah. Ketentuan ini juga mengatur mengenai kerjasama sinergi yang di wujudkan dalam bentuk dokumen Nota Kesepakatan yang berisi substansi pokok berupa tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang bersifat mengikat dengan isi format yang telah di tentukan dalam Lampiran Peraturan ini. Permendagri Nomor 22 Tahun 2020 dapat menjadikan permasalahan dalam efektivitas pelaksanaan peraturan antara lain terkait dengan format dan prosedur penyusunan perjanjian, pendelegasian penandatanganan, pelaksanaan perjanjian, sehingga perlu untuk di lakukan analisis terhadap peraturan daerah dalam hal perbaikan regulasi di bidang kerjasama daerah berdasarkan efektifitas pelaksanaanya dan di pastikan tidak menyalahi peraturan perundang-undangan.

Saat ini permasalahan yang timbul yang terjadi didaerah dalam pelaksanaan kerjasama didaerah dapat di lihat dari sisi-sisi di dalam

¹Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Revisi. 12. (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 31.

pelaksanaan otonomi daerah. Seperti inkonsistensi kebijakan antar daerah yang saling bersinggungan dalam mengatur hal yang sama serta keterbatasan hukum bagi pemerintah provinsi, dalam menjembatani kebijakan yang dibuat daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Beberapa kasus kerjasama daerah yang terjadi meliputi dua aspek terkait dengan kebermanfaatannya dari kerjasama daerah yang terjadi hingga saat ini, untuk itu sangat penting juga dalam menggali informasi terkait dengan profil kerjasama daerah serta mekanisme pelebagaan kerjasama daerah. Pelebagaan di daerah dalam hal ini akan mendukung pelaksanaan kerjasama daerah yang akan berkaitan dengan penyusunan perjanjian kerjasama daerah, dengan menetapkan tugas dan peran masing-masing pihak dalam melakukan kerjasama daerah.²

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah yang harus sesuai dan selaras dengan konstitusi yang menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta penyelenggaraan otonomi yang dilaksanakan dengan aspek demokrasi, keadilan, dan pemerataan untuk mempercepat pembangunan. Mengenai kondisi koordinasi pusat dan daerah ini perlu menjadi perhatian sejumlah pihak diantaranya pernyataan Presiden Joko Widodo pada suatu kesempatan bersama dengan bupati, menyatakan pentingnya setiap kebijakan pada pemerintah pusat haruslah di kerjakan secara

² Imam Radianto Anwar Setia Putra, "Identifikasi Pelaksanaan Kerjasama Daerah Identification the Implementation of Regional Cooperation," *Jurnal Bina Praja* 5, no. 1 (2013): 113–22.

sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten, dan menjadi satu dalam suatu koordinasi.³

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan kegiatan Operasi Tangkap Tangan (OTT) terhadap sejumlah pihak atas dugaan suap Walikota Cilegon Tubagus Iman Ariyadi pada Jumat, 22 September 2017. Dugaan suap itu terkait dengan perizinan pada Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal (BPTPM) Kota Cilegon, Banten 2017 dengan menggunakan saluran *Corporate Social Responsibility* (CSR) perusahaan kepada klub sepak bola daerah Cilegon *United Football Club* sebagai sarana untuk menerima suap. Hal ini menunjukkan kurangnya pengawasan antara hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang dalam hal ini terkait dengan perizinan.

Berkaitan dengan *Coorporate Social Responbility* (CSR), dalam hal Perjanjian Kerja Sama (PKS) tidak diperlukan, baik dalam bentuk uang, kegiatan, bantuan teknis dan/ atau barang pada dasarnya merupakan hibah oleh pihak yang memberikan/ atau menyelenggarakan CSR kepada penerima, dengan memperhatikan ketentuan tentang penerimaan hibah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan melakukan koordinasi pada Bidang Aset pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD).

Berkenaan dengan hal tersebut, Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga negara khususnya di rumpun eksekutif yang dalam

³ Rodes Ober Adi Guna Pardosi, "Sinergitas Pemerintahan Pusat Dan Pemerintahan Daerah Dalam Perumusan Kebijakan," *Jurnal Legislasi Indonesia* volume 20, no. no 2 (2023): hlm 70, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/61/pdf>.

pelaksanaanya merupakan lembaga yang bersifat independen, disebut dalam ketentuan Pasal 6 huruf (a) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang dan melakukan koordinasi dengan instansi yang juga berwenang dalam pemberantasan tindak pidana korupsi (TPK) termasuk dengan BPKP dan bertanggungjawab terhadap publik. Secara garis besar antara KPK dan Ombudsman memiliki kemiripan dimana KPK berfokus dalam hal pemberantasan korupsi sedangkan ombudsman memberantas maladministrasi dengan perwakilan di setiap ibukota provinsi yaitu diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara serta Badan Swasta atau Perseorangan yang memiliki tugas penyelenggaraan pelayanan publik tertentu, sedangkan KPK belum memiliki perwakilan dan hanya terdiri atas lima pejabat negara yang berasal dari unsur pemerintahan dan unsur masyarakat. Persamaan ini terletak pada pelaksanaan dimana KPK dan Ombudsman merupakan lembaga independen sehingga pelaksanaan tugas dan wewenangnya bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam hal ini, disebutkan bahwa termasuk BUMN bukan merupakan bagian dari Pemerintah Pusat, namun di kelompokkan kedalam Pihak Ketiga (swasta).

Terkait dengan sinergitas antara pemerintah pusat dan daerah merupakan wujud dari hubungan pusat dan daerah, dimana secara konstitusional hal ini diatur dalam Pasal 18A ayat (1) terkait dengan kewenangan terdapat pada Pasal 18 ayat (2) dalam konteks keuangan, pelayanan publik serta dalam rangka memanfaatkan sumber daya alam dan lainnya. Berdasarkan pada permasalahan tersebut beberapa permasalahan

dalam pelaksanaan ketentuan otonomi daerah dan sinergi memunculkan topik yang menarik untuk dikaji dan didiskusikan atas penyelenggaraan pemerintahan dengan pemerintah daerah selaku pengemban pemerintahan di tingkat lokal.

Kerja Sama Daerah (KAD) merupakan sarana memantapkan hubungan dan keterikatan antar daerah, menyerasikan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antardaerah dan/ atau dengan pihak ketiga, serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal daerah. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 195 ayat (1) mengenai kebutuhan kerjasama dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui efektifitas dan efisiensi pelayanan publik, selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Kerjasama Daerah sebagai arahan dan petunjuk dalam pelaksanaan kerjasama daerah sehingga memberikan dampak dalam peningkatan pembangunan di daerah yang selanjutnya bekerjasama dengan tujuan kesejahteraan masyarakat, salah satunya dengan menyediakan pelayanan dan penyediaan infrastruktur. Selain itu, pelaksanaan kerjasama yang di lakukan oleh pemerintah daerah terjadinya sinergitas dalam pembangunan disuatu kawasan/ wilayah dapat saling memberikan keuntungan bagi daerah-daerah atau pihak-pihak yang melakukan kerjasama pada pembangunan di daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis tulis diatas, rumusan masalah pada skripsi ini adalah:

1. Apa saja bentuk lembaga pemerintah pusat yang dapat di kategorikan dalam bentuk kerjasama sinergi?
2. Bagaimana implementasi penerapan bentuk kerjasama sinergi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian didalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis tentang pengkategorian lembaga pemerintah pusat yang dapat melaksanakan bentuk kerjasama sinergi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai bagaimana bentuk implementasi penerapan bentuk kerjasama sinergi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah kota Yogyakarta.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini merupakan karya orisinil penulis, yang menjadi pembeda penelitian ini dengan penelitian lainnya adalah:

1. Sinergitas Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Dalam Perumusan Kebijakan, yang di lakukan oleh Rodes Ober Adi Guna Pardosi, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 20, Nomor 2, Juni 2023.⁴

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimana konsepsi kebijakan dalam hubungan pemerintahan pusat dan daerah.
- b. Bagaimana peran dan sinergitas pemerintah pusat dan daerah dalam perumusan kebijakan publik.

Tujuan Penelitian: penulis ingin mengkaji mengenai fungsi koordinasi dalam konteks pembinaan otonomi daerah serta penyelesaian permasalahan antar daerah tetap di lakukan secara bersama antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana mestinya.

2. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Khairul Rahman, *Departemen of Government Science, The National Conference on Local Government and Development 2019 (NGCL2019)*, 25-26 November 2019, University Utara Malaysia.⁵

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimana hubungan kewenangan, keuangan, sumber daya manusia, pembinaan, dan pengawasan.

⁴Rodes Ober Adi, "Sinergitas Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Dalam Perumusan Kebijakan", *Badan Strategi Kebijakan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jurnal Legislasi Indonesia*, 20, No. 2 (2023): Hlm. 62.

⁵ Khairul Rahman and Universitas Islam Riau, "The National Conference on Local Government and Development 2019," *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, no. November 2019 (2020): 106–10.

Tujuan Penelitian: : penulis ingin mempelajari tentang korelasi pemerintah pusat serta daerah di Indonesia, efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan wilayah pada mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan daya saing daerah. Studi ini juga melihat tercapainya tujuan pembangunan nasional yang efektif serta efisien di tentukan oleh aspek korelasi pemerintah pusat dan wilayah, yg perlu membentuk kecenderungan pada bidang wewenang, keuangan, sumber daya manusia, pengawasan dan pelatihan.

3. Identifikasi Pelaksanaan Kerjasama Daerah, Imam Radianto Anwar Setia Putra, Pusat Penelitian dan Pengembangan Umum dan Kependudukan, Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri, Jurnal Bina Prajal, Volume 5 Nomor 1 Edisi Maret, 2013.⁶

Rumusan Masalah:

- a. Bagaimana pelebagaan kerja sama daerah yang di lakukan oleh pemerintah daerah?

Tujuan Penelitian: penelitian ini bertujuan buat memetakan pelaksanaan kolaborasi di wilayah serta usaha apa saja yang pada lakukan pemda sehingga di dapat upaya buat mengatasi kendala/tantangan yang menghambat kerjasama daerah tadi, maka pada

⁶ Putra, "Identifikasi Pelaksanaan Kerjasama Daerah Identification the Implementation of Regional Cooperation."

kajian ini bertujuan untuk membuat profil kerja sama daerah yang di laksanakan oleh pemerintah daerah pada beberapa daerah di Indonesia.

Penelitian yang penulis ajukan memiliki perbedaan yang tidak di bahas pada ketiga penelitian diatas, penulis mengkaji mengenai kategori penetapan kerjasama pemerintah daerah dan pemerintah pusat dan mengkaji mengenai kerjasama pemerintah dengan lembaga non-pemerintah di Pemerintah Kota Daerah Istimewa Yogyakarta.

PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS JENDERAL ACHMAD YAN
YOGYAKARTA