



Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Negara Sebagai Implementasi Otonomi Daerah

Harmonization of Central and Regional Government Authority in State Financial Management as an Implementation of Regional Autonomy

Mina Rabiatal Asiyah, Haris Budiman

Fakultas Hukum, Universitas Kuningan
email: minarabiatalasiyah2007@gmail.com

Artikel Info	Abstrak
Kata Kunci: Harmonisasi, Kewenangan, Keuangan Negara, Pemerintah Pusat Daerah, Otonomi Daerah. Keywords: <i>Harmonization, Authority, State Finance, Central and Regional Government, Regional Autonomy.</i>	Adanya otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat merupakan salah satu implementasi dari konsep desentralisasi, hal tersebut dilandasi dengan adanya keinginan untuk merubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang semula bersifat sentralistik menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik. Akibat dari perubahan tersebut dapat menimbulkan permasalahan baru, seperti adanya ketidaksesuaian antara undang-undang otonomi daerah dengan peraturan perundang-undangan sektoral. Salah satu fenomena paling mencolok dari hubungan antara sistem pemerintahan daerah dan pembangunan daerah adalah ketergantungan yang kuat pemerintah daerah pada pemerintah pusat. Ketergantungan itu terlihat jelas dari aspek keuangan, yakni pemerintah daerah kehilangan keleluasaan bertindak (<i>local discretion</i>) untuk mengambil keputusan penting dan ada campur tangan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Pembangunan di daerah, terutama secara fisik memang cukup besar, tetapi tingkat ketergantungan fiskal antara daerah dan pusat sebagai akibat dari pusat juga semakin besar. Ketergantungan fiskal terlihat relatif rendahnya pendapatan asli daerah (PAD) dan dominannya transfer dari pusat. Dengan demikian, yang menjadi persoalan dalam pembahasan kali ini adalah terkait konsep dasar dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah serta bagaimana mengurangi terjadinya perseteruan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Adapun upaya dalam mengurangi peluang timbulnya konflik kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dapat diminimalisir dengan melakukan amandemen beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan kebijakan otonomi daerah.
	Abstract <i>The granting of regional autonomy by the central government is one implementation of the concept of decentralization, which is based on the desire to shift the paradigm of government administration from a centralized to a decentralized one. The consequences of this change can give rise to new problems, such as inconsistencies between regional autonomy laws and sectoral laws and regulations. One of the most striking phenomena in the relationship between the regional government system and regional development is the strong dependence of regional governments on the</i>

central government. This dependence is clearly visible from the financial aspect, namely that regional governments lose the freedom to act (local discretion) to make important decisions and there is interference from the central government. Development in the regions, especially physical, is quite significant, but the level of fiscal dependence between regions and the center as a result of the center is also increasing. Fiscal dependence is evident in the relatively low regional original income (PAD) and the dominance of transfers from the center. Thus, the issue in this discussion is related to the basic concept of the division of authority between the central and regional governments and how to reduce the occurrence of conflicting authority in the implementation of regional autonomy. Efforts to reduce the potential for conflicts of authority between the central government and regional governments in implementing regional autonomy can be minimized by amending several laws and regulations that are not in accordance with regional autonomy policies.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Implementasi otonomi daerah dilandasi oleh semangat untuk mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari pendekatan yang bersifat sentralistik pada masa orde baru menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik.¹ Jimly Asshiddiqie memberikan definisi keuangan daerah merupakan keuangan negara sebabnya adalah negara Indonesia tersusun sebagai dengan satu kesatuan, karena itu sebagai suatu badan hukum publik, negara Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 adalah satu kesatuan badan hukum yang bersifat tunggal dan tidak terpecah-pecah atau terpisah-pisah. Bahwa di dalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi daerah yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus kepada satu dua daerah provinsi ataupun daerah kabupaten dan kota, dengan demikian tetap tidak mengurangi definisi bahwa negara Indonesia merupakan satu negara kesatuan yang berbentuk satu badan hukum publik yang tunggal. Dalam konteks paham

¹ Cakra Arbas, "Reorientasi Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Fiskal Upaya Meneguhkan Tujuan Bernegara," *Jurnal Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara* 4, no. 2 (July 2025): 85-99, doi:10.61863/gr.v4i2.55.

negara kesatuan yang demikian, maka pengertian uang dan kekayaan Negara Kesatuan Republik Indonesia juga bersifat tunggal dan terintegrasi.²

Pada saat ini yang muncul dihadapan kita bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan pada tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.³ Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 yang mengatur 3 macam asas tersebut. Namun terdapat perubahan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (2), menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jika melihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukan memiliki fleksibilitas dalam pemenuhan berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat, satuan-satuan desentralisasi juga dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan efisien serta satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif. Walaupun dengan adanya penilaian bahwa desentralisasi memperlihatkan catatan keberhasilan, namun pemerintah perlu berhati hati dalam bergerak ke arah desentralisasi yang lebih luas atau ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan.⁴

Pengalaman dari berbagai negara berkembang menunjukan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi masalah-masalah pemerintahan, politik, dan ekonomi. Pada tahap implementasinya tidak serta merta mengatasi kekurangan tenaga kerja atau personil yang terampil. Tidak semua negara dapat melaksanakan konsep desentralisasi dengan baik namun, tidak berarti usaha-usaha harus dihentikan. Agar tidak terjadi tarik menarik kewenangan antara pusat dengan daerah bahkan terkadang antar daerah sendiri. Maka dari itu, penting dalam hal ini

² Audi Helri Pondaag, Ollij Anneke Kereh, and Friend Henry Anis, "Kajian Yuridis Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019," *Jurnal Hukum To-Ra : Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10, no. 1 (April 26, 2024): 40–55, doi:10.55809/tora.v10i1.282.

³ Kurnia Nurma Aristawati et al., "Aspek Hukum Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Hukum Masa Kini* 01, no. 1 (2024).

⁴ Priyatno Harsasto, "Desentralisasi Dan Resentralisasi: Upaya Menyeimbangkan Pendulum Pusat-Daerah," *JHIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (September 30, 2020): 149–62, doi:10.14710/jhip.v5i2.8593.

mengkaji dan meneliti tentang prinsip yang dapat dijadikan sebagai dasar dalam pembagian kewenangan pemerintahan baik pemerintah pusat maupun daerah, sekaligus mencari solusi untuk menyelesaikan konflik kewenangan yang ada saat ini di tengah pemerintah pusat dan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan di atas, maka yang menjadi inti permasalahan sehingga perlu dibahas dalam penelitian ini yaitu (1) bagaimana konsep dasar dalam mewujudkan harmonisasi pembagian kewenangan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. (2) Bagaimana upaya untuk mengurangi peluang timbulnya konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengimplementasikan otonomi daerah.

3. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tipe penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang di dalamnya mengkaji ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan secara *in abstracto*. Salah satu kegunaan dari penelitian hukum adalah untuk mengetahui lebih dalam tentang apakah dan bagaimanakah hukum dapat mengatur suatu hal serta bagaimana hukum tersebut ditegakkan sehingga dapat memberikan efektifitas di tengah masyarakat. Jenis bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan dan termasuk kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum berupa pendapat beberapa ahli hukum atau doktrin, asas-asas hukum dan teori hukum. Metode analisis yang digunakan menggunakan bahan-bahan hukum yang diperoleh kemudian, dianalisa sesuai dengan pokok permasalahan yang akan diteliti. Analisa akan dilaksanakan secara kualitatif, yaitu setiap bahan-bahan hukum yang telah terkumpul baik sifatnya primer maupun sekunder akan disusun dan dianalisa secara kualitatif dengan menginterpretasikan, menguraikan, menjabarkan, serta menyusunnya secara sistematis.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep dasar dalam mewujudkan harmonisasi pembagian kewenangan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah.

Dasar normatif bagi pembagian kewenangan antara pemerintahan pusat dan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tercantum dalam konstitusi dan

undang-undang terkait pemerintahan daerah. Setelah reformasi, sistem pemerintahan Indonesia bertransformasi dari sentralistik menjadi desentralistik/otonomi daerah memungkinkan daerah memiliki kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan tertentu secara mandiri.⁵ Dalam konsep ini, pembagian kewenangan tidak berarti pusat kehilangan wewenang secara total, melainkan ada pendelegasian atau pelimpahan kewenangan dalam kerangka negara kesatuan. Model ini sering dikaitkan dengan teori desentralisasi, di mana kewenangan dialihkan ke daerah sesuai dengan prinsip otonomi agar pemerintah daerah mampu menyesuaikan kebijakan dengan karakteristik, kebutuhan dan kondisi lokal. Dengan demikian, dasar konstitusional prinsip otonomi daerah menjadi fondasi penting: pembagian kewenangan diperkenalkan agar pemerintah pusat dan daerah dapat menjalankan fungsi pemerintahan secara proporsional dan sesuai bidang kewenangan masing-masing.⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota, yang masing-masing memiliki pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang”. Dengan demikian Indonesia memiliki sistem pemerintahan yang dibagi menjadi dua bagian yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Agar terselenggaranya roda pemerintahan yang efektif dan efisien ke seluruh wilayah Indonesia maka dibentuklah pemerintahan daerah yang bertugas menyelenggarakan fungsi serta urusan pemerintahan di daerah. Hal tersebut tentunya harus disesuaikan dengan kepentingan masyarakatnya yang dikenal dengan istilah desentralisasi.⁷

Pokok persoalan dalam konsep desentralisasi adalah perihal kewenangan pemerintahan, konsep kewenangan merupakan materi utama dalam desentralisasi dan elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Atas alasan tersebut, dapat diyakini bahwa penerapan konsep desentralisasi memiliki kaitan dengan upaya pemerintah dalam membagi kewenangan pusat, yang selanjutnya didelegasikan kepada

⁵ Dela Sapna Jaya dkk, Dinamika Hubungan Hukum Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa Vol.3, No.5 Oktober 2025, hlm. 763-771. DOI: <https://doi.org/10.61722/jipm.v3i5.1528>

⁶ Muhammad Akbal, Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Jurnal Supremasi Volume XI Nomor 2, Oktober 2016, hlm. 99-107. DOI: <https://doi.org/10.26858/supremasi.v11i2.2800>

⁷ Roziqin, Syahrizal, and Regina Theresia Koyansow, “Sistem Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,” *Jurnal De Facto* 10 (2024), doi:10.36277/jurnaldefacto.v10i2.188.

daerah.⁸ Dapat dikatakan, desentralisasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menerapkan model pemerintahan yang awalnya sentralistik menjadi demokratis dengan melimpahkan sebagian kewenangannya kepada setiap daerah yang ada di Indonesia. Adanya pendelegasian kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dapat di implementasikan baik secara simetris maupun asimetris.

Dalam negara yang berbentuk kesatuan, pemerintah daerah adalah bentukan dari pemerintah pusat. Sehingga setiap kewenangan dan urusan pemerintah yang ada di daerah bersumber dari pemerintah pusat. Pemerintah baik pusat maupun daerah harus memiliki hubungan baik agar konsep desentralisasi ini berjalan dengan efektif sehingga membentuk sinergitas yang solid dan sistematis.⁹ Konsep otonomi daerah yang muncul dalam konteks negara kesatuan, sejatinya bukanlah otonomi yang memiliki arti seluas-luasnya melainkan otonomi yang kewenangannya terbatas seperti yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian uraian diatas, dapat dipahami rasionalitas yang mendasari sehingga ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 mengindikasikan adanya ketidak konsistenan. Di awal kalimatnya menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, tetapi kemudian dilanjutkan memberi pengecualian yang menyatakan bahwa “kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Sehingga, pengecualian tersebut adalah bentuk pembatasan dari makna otonomi yang seluas-luasnya.¹⁰

Diberlakukannya otonomi daerah pada dasarnya merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi di Indonesia yang mengacu pada pembentukan suatu area yang disebut daerah otonom dimana tempat atau lingkup kewenangan yang diberikan oleh pusat akan dilaksanakan oleh daerah. Setiap daerah otonom memiliki wewenang mengatur serta mengurus segala kepentingan masyarakat setempat. Urusan tersebut pada awalnya sebagai urusan pemerintah pusat, kemudian setelah diserahkan kepada daerah menjadi urusan daerah yang sifatnya otonom.¹¹ Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun

⁸ Bisma Pratama Harefa et al., “Dinamika Regulasi Desentralisasi Dan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Demokratis,” *Jurnal Multidisiplin Ilmu* 1, no. 03 (2022).

⁹ Indri Setiani, “Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah,” *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, no. 1 (May 10, 2024): 23–34, doi:10.59818/jps.v3i1.655.

¹⁰ Sherlock Halmes Lekipiouw, “Konstruksi Penataan Daerah Dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan,” *SASI* 26, no. 4 (December 30, 2020): 557, doi:10.47268/sasi.v26i4.414.

¹¹ Lintang Prabowo and M Tenku Rafli, “Pengaruh Otonomi Daerah Terhadap Kesejahteraan Rakyat Indonesia,” *JURNAL RECHTEN: RISET HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA* 2 (2020), doi:10.52005/rechten.v2i2.56.

2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian terjadi revisi lagi dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjadi Undang-Undang, memberikan penekanan terhadap prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan serta memperhatikan keistimewaan daerah dalam konsp negara kesatuan. Dalam hakikatnya semangat otonomi daerah dapat diwujudkan dengan membangun kualitas SDM serta kemandirian daerah dalam wadah NKRI. Diperlukan partisipasi masyarakat untuk mengembangkan potensi daerah agar tercapainya good government.

Dalam mengelola keuangan daerah sama halnya dengan pemerintah pusat, daerah baik tingkat provinsi maupaun kabupaten/kota juga menyusun perencanaan dan pengelolaan anggaran yang dilaksanakan dalam kurun waktu satu tahun ke depan. Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa segala bentuk penerimaan dan pengeluaran keuangan daerah perlu dicatat dan dikelola daalam APBD. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam kurun satu tahun anggaran. APBD adalah rencana pelaksanaan keseluruhan pendapatan daerah dan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah memiliki tujuan agar terpenuhinya target yang sudah ditetapkan dalam APBD.¹² Sama halnya semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka menerapkan konsep desentralisasi dilakukan sesua jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Sebab APBD adalah dasar adanya pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar juga terhadap kegiatan pengendalian serta pengawasan dalam proses mengelola keuangan daerah.

Belanja Negara (APBN) dan pelaksanaan APBD dilaksanakan pada waktu yang sama yaitu dimulai pada tanggal 1 Januari dan berakhir pada tanggal 31 Desember. Dengan demikian pengelolaan, pengendalian serta pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut. APBD disusun menggunakan

¹² Shinta Tri Lestari and Henry Darmawan Hutagaol, "Analisis Kebijakan Pemberian Penghargaan Dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah," *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (May 29, 2023): 755–72, doi:10.37680/almanhaj.v5i1.2699.

metode pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau dapat dikatakan sebagai output dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan. Dalam merealisasikan belanja tidak boleh melampaui batas anggaran belanja yang telah ditetapkan, perlunya kepastian tersedianya pendapatan dengan jumlah yang cukup agar tidak menimbulkan ketidak sinkronan data pada proses merealisasikan anggaran. Apabila tidak tersedianya atau tidak mencukupinya anggaran untuk membiayai pengeluaran belanja tersebut setiap pejabat dilarang untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan munculnya pengeluaran belanja pada APBD.¹³

Pengelolaan keuangan daerah menjadi salah satu sektor publik yang marak dibicarakan, pengelolaan keuangan daerah jika dapat dikelola dengan baik maka dapat meningkatkan keuangan suatu pemerintahan daerah begitupun sebaliknya pengelolaan keuangan daerah yang buruk dapat menimbulkan kinerja keuangan suatu pemerintah daerah menurun.

Mengacu pada Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014, bahwa urusan pemerintahan dibagi menjadi beberapa bagian diantaranya urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintah umum:¹⁴

1. Urusan Pemerintah absolut merupakan urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, meliputi; Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama.
2. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan sendiri wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berhubungan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan dasar meliputi; pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014, pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah

¹³ Jonathan Santoso et al., "Pengawasan Terhadap Pengelolaan Dan Pengeluaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Dan Daerah," *PAGARUYUANG Law Journal* 7, no. 1 (2023), <https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/pagaruyuang>.

¹⁴ Karimatul Khusna and Achmad Muchsin, "Politik Hukum Pembagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Pendidikan Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Daerah," *Manabia: Journal of Consitutional Law* 05 (2025): 49–70.

kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:¹⁵

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya atau penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
2. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara.
3. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
4. Urusan pemerintahan yang perannya strategis bagi kepentingan nasional.

Model pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam literatur pemerintahan daerah umumnya dibedakan menjadi dua simetris dan asimetris. Model simetris memberikan porsi kewenangan yang sama kepada semua daerah, tanpa mempertimbangkan karakteristik geografis maupun sosial-budaya, sehingga seluruh daerah memiliki struktur kewenangan yang seragam. Namun, kecenderungan perkembangan otonomi di Indonesia menunjukkan perlunya pendekatan berbeda, yakni asimetris (*asymmetric decentralization*), terutama bagi daerah-daerah dengan karakteristik khusus seperti daerah kepulauan, wilayah adat, atau daerah dengan kompleksitas sosial tertentu. Pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah-daerah khusus tersebut dimaksudkan untuk memungkinkan daerah menjalankan otonomi yang efektif sesuai kebutuhan lokal tanpa harus mengubah struktur negara kesatuan. Pendekatan ini juga sejalan dengan pandangan akademik bahwa desentralisasi harus mempertimbangkan keberagaman lokal agar otonomi daerah tidak terjebak dalam pola kebijakan seragam yang kurang responsif.

Selain model simetris dan asimetris, literatur hukum tata negara memperkenalkan konsep *relative autonomy*, yakni model kewenangan di mana daerah memiliki ruang otonomi yang bersifat relatif terhadap pusat tidak sepenuhnya bebas, tetapi diberi keleluasaan menyesuaikan kebijakan lokal sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasional. Model ini dianggap sebagai kompromi ideal antara kebutuhan untuk memberi kemandirian daerah dan pentingnya menjaga integrasi nasional. Dengan demikian, pembagian kewenangan tidak semestinya menggunakan pendekatan “*one size fits all*”, melainkan harus adaptif terhadap keragaman kondisi daerah. Model yang fleksibel ini menunjukkan bahwa harmonisasi pembagian kewenangan hanya dapat tercapai ketika

¹⁵ Syofyan Hadi and Tomy Michael, “Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah,” *Jurnal Wawasan Yuridika* 5, no. 2 (September 30, 2021): 267, doi:10.25072/jwy.v5i2.489.

pemerintah pusat tetap memegang fungsi pengawasan dan standarisasi, namun daerah diberi keleluasaan untuk berinovasi dalam batas yang ditentukan oleh prinsip negara kesatuan. Pendekatan ini membantu memastikan bahwa supremasi hukum tetap terjaga, sementara kebutuhan lokal tetap dapat diakomodasi secara proporsional.

2. Upaya untuk mengurangi peluang timbulnya konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengimplementasikan otonomi daerah.

Upaya utama untuk meminimalisir konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka otonomi daerah terletak pada implementasi konsep harmonisasi regulasi dan koordinasi kelembagaan secara sistematis. Dalam teori pemerintahan terdesentralisasi, harmonisasi regulasi menjamin bahwa pendelegasian wewenang ke daerah tidak memunculkan tumpang-tindih norma, inkonsistensi hukum, atau perselisihan wewenang. Sebagaimana dikemukakan oleh teori regulatory governance, pemerataan wewenang harus diiringi dengan sinkronisasi peraturan di semua strata pemerintahan agar tercipta kepastian hukum dan efektivitas pelaksanaan. Dalam konteks Indonesia, hal ini berarti bahwa regulasi di tingkat pusat dan daerah baik undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan daerah harus dikaji bersama untuk memastikan konsistensi, serta diselaraskan melalui mekanisme harmonisasi sebelum disahkan.¹⁶

Secara praktis, literatur menunjukkan beberapa strategi konkretnya: pertama, penyusunan ulang regulasi nasional untuk menyesuaikan dengan otonomi daerah dan menghindari regulasi sektoral yang tumpang-tindih; kedua, pembentukan kerangka hukum dan kelembagaan koordinatif antara pusat dan daerah (vertikal) serta antar-daerah (horizontal), termasuk forum konsultasi reguler; ketiga, proses harmonisasi dan fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) oleh institusi pusat untuk mengevaluasi kesesuaian norma sebelum pengesahan; dan keempat, penerapan mekanisme mediasi atau penyelesaian sengketa kewenangan ketika terjadi konflik, misalnya melalui peradilan atau lembaga pengawas independen. Studi empiris

¹⁶ Fairuz Abdul Haq dkk, Desentralisasi Dan Harmonisasi Kebijakan: Rekonstruksi Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan, *Qanuniya: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 No. 2, Juli -Desember 2025, hlm. 17-32. DOI: <https://doi.org/10.15575/qanuniya.v2i2.1819>

menunjukkan bahwa dengan menjalankan mekanisme tersebut, konflik kewenangan dapat diminimalkan, serta pelaksanaan otonomi menjadi lebih efektif dan akuntabel.¹⁷

Penelitian di Indonesia memperlihatkan bahwa meskipun regulasi normatif telah mengatur pembagian kewenangan, konflik antara pusat dan daerah tetap terjadi ketika harmonisasi regulasi dan koordinasi kelembagaan diabaikan. Misalnya, dalam kasus kebijakan perizinan atau penataan ruang pasca regulasi baru, terdapat tumpang-tindih kewenangan dan ketidakjelasan hukum yang memunculkan ketidakpastian implementasi.¹⁸ Oleh karena itu, salah satu upaya yang disarankan adalah memperkuat peran fasilitasi dan harmonisasi regulasi — misalnya dengan memperjelas standar regulasi pusat dan memperkuat fungsi supervisi serta sinkronisasi sebelum daerah membuat peraturan sendiri (Salma & Sukardi, 2024). Namun demikian, pelaksanaan upaya harmonisasi menghadapi berbagai tantangan, termasuk birokrasi kompleks, resistensi dari aktor daerah yang ingin mempertahankan otonomi leluasa, serta perbedaan kapasitas sumber daya manusia dan institusi di daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya hukum dan regulasi saja tidak cukup diperlukan komitmen politik, kapasitas administratif, transparansi, serta mekanisme mediasi yang kredibel agar konflik kewenangan dapat dicegah secara sistemik.

Upaya pencegahan konflik kewenangan juga harus diarahkan pada penguatan kapasitas regulatif di tingkat daerah, khususnya terkait kemampuan merumuskan peraturan yang selaras dengan regulasi nasional. Banyak konflik terjadi bukan semata karena perbedaan kepentingan, tetapi karena lemahnya pemahaman aparat daerah terhadap prinsip *lex superior*, *lex specialis*, dan *lex posterior* dalam teknik perundang-undangan. Sebagian besar disharmonisasi substansi Perda dengan peraturan pusat muncul akibat ketidaktepatan menerjemahkan norma kewenangan, sehingga penguatan kapasitas melalui pelatihan perancang peraturan menjadi kebutuhan mendesak. Dengan meningkatnya kapasitas teknis, daerah dapat menyusun regulasi yang lebih akurat,

¹⁷ Fairus Dhea Salma, Kekuatan Mengikat Hasil Pengharmonisasian dan Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, *Cakrawala Jurnal Litbang Kebijakan* Volume 19 Nomor 1 Juni 2025, hlm. 35-52. DOI: <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v19i1.752>

¹⁸ Tsabitul 'Azmi Chumairoh & Nur Jannani, Harmonisasi Kewenangan Konkuren Bidang Penataan Ruang Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Siyasah Dusturiyah, *AL-BALAD: JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW* Volume 7 Issue 1 2025, hlm. 29-43.

mengurangi potensi benturan norma, serta memperkuat koordinasi substantif dengan kementerian terkait sebelum regulasi daerah ditetapkan.

Selain peningkatan kapasitas, mekanisme fasilitasi dan harmonisasi antara pusat dan daerah harus dioptimalkan sebagai solusi struktural untuk meredam potensi konflik kewenangan. Fasilitasi yang dilakukan oleh kementerian/lembaga tidak hanya berfungsi sebagai proses pemeriksaan normatif, tetapi juga sebagai ruang dialog antara pusat dan daerah untuk menyamakan persepsi terhadap objek kewenangan. Proses harmonisasi yang dilakukan secara substantif mampu menghindari tumpang-tindih regulasi konkuren, terutama pada sektor-sektor strategis seperti tata ruang, perizinan, dan pengelolaan sumber daya alam. Lebih jauh, mekanisme harmonisasi yang bersifat *pre-emptive* lebih efektif dibanding penyelesaian sengketa pasca terjadinya konflik, karena mampu menangkal potensi ketidaksesuaian sejak tahap awal penyusunan regulasi. Hal ini sejalan dengan prinsip *good regulatory governance* yang menekankan pencegahan konflik melalui akurasi regulatif, bukan sekadar penyelesaian konflik ketika sengketa sudah timbul.

Dalam konteks tata kelola modern, upaya mengurangi konflik kewenangan juga membutuhkan dukungan digitalisasi regulasi, keterbukaan data, dan sistem basis data terpadu pusat daerah. Sistem ini memungkinkan pemerintah pusat dan daerah memantau regulasi secara *real time*, mengidentifikasi potensi tumpang-tindih norma, dan melakukan konsolidasi sebelum regulasi diberlakukan. Integrasi informasi regulasi berperan penting dalam mempercepat proses sinkronisasi substansi kebijakan serta meningkatkan transparansi dalam proses perumusan peraturan. Selain itu, digitalisasi mendorong akuntabilitas, karena masyarakat dan pemangku kepentingan dapat mengawasi proses legislasi daerah secara terbuka, sehingga potensi konflik akibat perbedaan tafsir atau ketidakselarasan kewenangan dapat diminimalkan sejak dini. Dengan demikian, pemanfaatan teknologi informasi bukan hanya mendukung efisiensi, tetapi juga menjadi instrumen strategis dalam mencegah konflik kewenangan secara sistemik.

C. KESIMPULAN

Harmonisasi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan syarat fundamental bagi terselenggaranya otonomi daerah yang efektif dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara teoritis, harmonisasi ini harus bertumpu pada prinsip *desentralisasi asimetris*, pembagian urusan berdasarkan efektivitas pelayanan publik, serta kepastian hukum yang tercermin dalam regulasi yang konsisten, hierarkis, dan tidak tumpang tindih. Ketika pembagian kewenangan disusun dengan memperhatikan asas-asas *clear division of power*, *subsidiarity*, dan *checks and balances*, maka hubungan pusat-daerah akan berjalan lebih sinergis dan proporsional. Dengan demikian, konsep dasar harmonisasi bukan hanya berkaitan dengan struktur regulasi, tetapi juga menyangkut desain hubungan pemerintahan yang adaptif terhadap dinamika sosial, ekonomi, dan politik daerah. Selanjutnya, upaya untuk mengurangi konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilakukan melalui penguatan aspek regulatif, institusional, dan prosedural. Penyelarasan regulasi melalui *sinkronisasi dan harmonisasi peraturan*, penguatan mekanisme koordinasi lintas pemerintahan, serta optimalisasi peran kementerian teknis dan lembaga pengawasan merupakan strategi utama yang terbukti efektif. Selain itu, digitalisasi tata kelola, pembentukan forum koordinasi antarpemerintahan, serta penyederhanaan mekanisme *dispute resolution* antara pusat dan daerah akan memperkuat kepastian hukum dan mencegah konflik kewenangan muncul pada tahap implementasi kebijakan. Secara keseluruhan, kedua rumusan masalah menunjukkan bahwa relasi kewenangan pusat daerah memerlukan kerangka hukum yang konsisten, mekanisme koordinasi yang kuat, serta instrumen penyelesaian sengketa yang jelas. Harmonisasi kewenangan bukan hanya kebutuhan normatif dalam sistem hukum pemerintahan daerah, tetapi juga menjadi kunci bagi efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan perwujudan pembangunan yang berkeadilan di seluruh wilayah Indonesia. Dengan fondasi hukum yang selaras dan mekanisme koordinatif yang matang, maka potensi konflik dapat diminimalisir dan tujuan utama otonomi daerah dapat dicapai secara optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbas, Cakra. "Reorientasi Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Fiskal Upaya Meneguhkan Tujuan Bernegara." *Jurnal Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara* 4, no. 2 (July 2025): 85–99. doi:10.61863/gr.v4i2.55.
- Aristawati, Kurnia Nurma, M Tyo Fahmi, M Rizal Fadeli, and Nabila Kusuma Wardani. "Aspek Hukum Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Hukum Masa Kini* 01, no. 1 (2024).
- Dela Sapna Jaya dkk, Dinamika Hubungan Hukum Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa* Vol.3, No.5 Oktober 2025
- Fairuz Abdul Haq dkk, Desentralisasi Dan Harmonisasi Kebijakan: Rekonstruksi Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan, *Qanuniya: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 No. 2, Juli -Desember 2025, hlm. 17-32. DOI: <https://doi.org/10.15575/qanuniya.v2i2.1819>
- Fairus Dhea Salma, Kekuatan Mengikat Hasil Pengharmonisasian dan Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, *Cakrawala Jurnal Litbang Kebijakan* Volume 19 Nomor 1 Juni 2025, hlm. 35-52. DOI: <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v19i1.752>
- Hadi, Syofyan, and Tomy Michael. "Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah." *Jurnal Wawasan Yuridika* 5, no. 2 (September 30, 2021): 267. doi:10.25072/jwy.v5i2.489.
- Harsasto, Priyatno. "Desentralisasi Dan Resentralisasi: Upaya Menyeimbangkan Pendulum Pusat-Daerah." *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (September 30, 2020): 149–62. doi:10.14710/jiip.v5i2.8593.
- Khusna, Karimatul, and Achmad Muchsin. "Politik Hukum Pembagian Urusan Pemerintahan Di Bidang Pendidikan Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Daerah." *Manabia: Journal of Consitutional Law* 05 (2025): 49–70.
- Lekipiouw, Sherlock Halmes. "Konstruksi Penataan Daerah Dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan." *SASI* 26, no. 4 (December 30, 2020): 557. doi:10.47268/sasi.v26i4.414.
- Lestari, Shinta Tri, and Henry Darmawan Hutagaol. "Analisis Kebijakan Pemberian Penghargaan Dan Pengenaan Sanksi Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah." *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (May .29, 2023): 755–72. doi:10.37680/almanhaj.v5i1.2699.
- Muhammad Akbal, Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Supremasi* Volume XI Nomor 2, Oktober 2016. DOI: <https://doi.org/10.26858/supremasi.v11i2.2800>

- Pondaag, Audi Helri, Ollij Anneke Kereh, and Friend Henry Anis. "Kajian Yuridis Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019." *Jurnal Hukum To-Ra : Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10, no. 1 (April 26, 2024): 40–55. doi:10.55809/tora.v10i1.282.
- Prabowo, Lintang, and M Tenku Rafli. "Pengaruh Otonomi Daerah Terhadap Kesejahteraan Rakyat Indonesia." *JURNAL RECHTEN: RISET HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA* 2 (2020). doi:10.52005/rechten.v2i2.56.
- Pratama Harefa, Bisma, Emilia Utari, Janea Arinta, Paras Yasthika, and Reynaldi Bagastiar. "Dinamika Regulasi Desentralisasi Dan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Demokratis." *Jurnal Multidisiplin Ilmu* 1, no. 03 (2022).
- Roziqin, Syahrizal, and Regina Theresia Koyansow. "Sistem Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah." *Jurnal De Facto* 10 (2024). doi:10.36277/jurnaldefacto.v10i2.188.
- Santoso, Jonathan, Sintong Arion Hutapea, Lezi Fitri, and Suwanto Kahir. "Pengawasan Terhadap Pengelolaan Dan Pengeluaran Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Dan Daerah." *PAGARUYUANG Law Journal* 7, no. 1 (2023). <https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/pagaruyuang>.
- Setiani, Indri. "Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah." *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, no. 1 (May 10, 2024): 23–34. doi:10.59818/jps.v3i1.655.
- Syofyan Hadi and Tomy Michael, "Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren Terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah," *Jurnal Wawasan Yuridika* 5, no. 2 (September 30, 2021): 267, doi:10.25072/jwy.v5i2.489.