

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teoretis**

##### **1. Konsep Hubungan Pusat dan Daerah**

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia pengertian pemerintah pusat adalah penguasa yang bertugas di pusat, melingkungi seluruh pemerintah daerah. Pemerintah pusat adalah seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom. Menurut Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pengertian pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana yang dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi. Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.

*“Dalam perspektif demokrasi, hubungan pusat dan daerah pada dasarnya menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintahan. Dalam konteks ini tujuan pemerintah daerah adalah bersifat politik, dalam arti pemerintahan daerah merupakan wadah bagi masyarakat*

*lokal sebagai entitas politik yang berpemerintahan sendiri.*” (Ramses, 2001:4). Pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah membawa konsekuensi pada yang akhirnya kewenangan beralih dari pusat dan daerah. Maka dari itu penting adanya kolaborasi yang tercipta antara pemerintah pusat dan daerah. Karena pemerintah daerah lebih memahami kondisi sosial kemasyarakatannya, budayanya, geografis wilayah daerah tersebut dan segala aspek terkait daerahnya.

*“Negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi, Pemerintah Pusat tetap mempunyai hak untuk mengawasi Daerah - Daerah Otonom yaitu Daerah - Daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya itu berasal dari/atau merupakan pelimpahan dari Pemerintah Pusat.”* (Kaho, 2012).

Karena itu, hubungan kekuasaan yang harmonis dan tepat antara pemerintah pusat dengan daerah harus ada serta terpelihara sehingga dapat dicapai keleluasaan bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan daerahnya, disamping tetap terpeliharanya negara itu sebagai kesatuan yang utuh dan harmonis.

Dikutip dari (Ramses, 2001) “apabila hubungan yang terjalin antara pusat dan daerah ingin dikembangkan, salah satu prasyarat yang dibutuhkan adalah tidak ada pihak yang merasa lebih kuat dan mendominasi. Dalam suatu negara kesatuan, hubungan kemitraan bukanlah hubungan dalam kesamaan derajat karena pemerintah daerah

tetap berada pada posisi subordinatif terhadap pemerintah pusat. Meskipun dengan derajat yang tidak setara namun kerjasama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat dijalani secara berkelanjutan atas dasar saling mengerti dan saling ketergantungan diantara dua pemerintahan tersebut agar dapat mewujudkan tujuan bersama.”

Dalam hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah penting adanya koordinasi, karena dengan adanya koordinasi antara satu sama lain dimungkinkan terdapatnya kerjasama yang lancar antara pemerintah pusat dan daerah. Koordinasi yang dimaksud untuk mengadakan pengaturan secara rapih dari setiap usaha kerjasama agar terdapat kesatuan tindakan.

a. Desentralisasi

Soejito dalam Sarundajang(2000) menjelaskan bahwa “desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat - pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi”.

Sementara itu Koswara dalam (Sarundajang, 2000) mengemukakan bahwa “Pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan - urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada badan atau lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah. Prakarsa untuk menentukan prioritas, memilih alternatif, dan mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan daerahnya, baik dalam hal menentukan kebijaksanaan, perencanaan, maupun pelaksanaan, sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Demikian pula hak yang menyangkut pembiayaan dan perangkat pelaksana, baik personel maupun alat perlengkapan sepenuhnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab daerah yang bersangkutan. Proses desentralisasi ini juga berlaku bagi Pemerintah Daerah Tingkat I terhadap Pemerintah Daerah Tingkat II”.

Desentralisasi ada untuk merubah model pemerintahan, yang semula pemerintahan bersifat sentralistik menjadi lebih demokratis dengan melimpahkan sebagian kewenangan pusat kepada daerah. Model pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah ini dapat dilakukan secara asimetris dan simetris. Desentralisasi asimetris, yaitu adanya pemberian otonomi khusus pada beberapa daerah, contohnya pada daerah Aceh, Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Khusus Ibu Kota

Jakarta yang masing-masing diatur dalam undang undangya. Misalnya pada DKI Jakarta yang sudah diatur dalam Undang-Undang No. 29 Tahun 2007.

“Desentralisasi menurut Hoogerwarf merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (reegelendaad) dan di bidang pemerintahan (bestuursdaad)”. Asshiddiqie dalam Abdullah (2016:86)

Sistem desentralisasi ini mengandung segi-segi yang baik, antara lain yaitu sistem ini akan mengakibatkan kekuasaan pemerintah pusat yang terlalu besar dapat dibatasi. Dapat melancarkan pelaksanaan keputusan yang diambil, dengan sistem ini akan tercapai stabilisasi politik. Karena pemerintah daerah yang lebih mengetahui kebutuhan daerahnya sendiri dibandingkan dengan pemerintah pusat dan dapat langsung lebih bertanggung jawab terhadap rakyat, sehingga memudahkan rakyat dalam mengawasi kinerja pemerintah daerah. Desentralisasi menjadi dasar pembentukan daerah, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan setempat.

Konsep desentralisasi menurut Bryant (Sarundajang: 2000) “menekankan pada salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal dapat pula diaplikasikan dalam rangka pengembangan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, terutama untuk mempengaruhi birokrat dan pengambil keputusan yang masih menyangsikan kemampuan daerah

tingkat II atau menghawatirkan kemungkinan timbulnya disintegrasi dalam melaksanakan otonomi daerah”.

Pada hakikatnya desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu James W. Fester : 1965; A.F. Leemans : 1970 dalam (Sarundajang: 2000) “tujuan-tujuan yang akan tercapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa, pemerintahan demokrasi, kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi dan pembangunan sosial ekonomi. Tujuan-tujuan tersebut biasanya tercantum dalam kebijakan nasional atau pernyataan-pernyataan politik dari elit nasional mengenai desentralisasi”.

Sesuai dengan dinamika pemerintah daerah, maka sistem desentralisasi yang diterapkan dari waktu ke waktu mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan untuk lebih efisien dan efektifnya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Faktor-faktor lain yang menjadi pendorong perlunya desentralisasi dalam pemerintah daerah di Indonesia dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu, aspek geografi Indonesia yang terdiri dari kurang lebih 17.505 pulau, 6044 diantaranya disinggahi oleh manusia. Luas keseluruhan Indonesia sebesar 5.176.800 km<sup>2</sup> terdiri dari 1.904.640 km<sup>2</sup> daratan dan 3.272.160 km<sup>2</sup> lautan perairan. Dari segi keadaan geografi di Indonesia tentu membawa dampak terhadap komunikasi dan koordinasi. Di bidang kebudayaan Indonesia sangat heterogen, yang mana pada setiap daerah memiliki budayanya sendiri

sekaligus sebagai kristalisasi sikap nilai. Tradisi yang kemudian menjadi bahasa daerah, tingkah laku dan lainnya. Tingkat dan kegiatan ekonomi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya, terdapat daerah yang mempunyai potensi ekonomi sangat tinggi dan di daerah yang lainnya sangat rendah.

Seperti yang dituliskan (Sarundajang: 2000) menyebutkan bahwa “desentralisasi juga memiliki beberapa bentuk yaitu: Sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh (*Comprehensive Local Government Sysytem*) dalam hal ini pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam. Aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Kesempatan berinisiatif untuk melakukan pengawasan atas semua bagian terbuka bagi aparat daerah maupun bagi aparat pusat. Aparat daerah melakukan pelayanan tugas-tugas aparat pusat seperti agraria, pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan umum.

*Partnership System*, beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah. Aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Beberapa kegiatan lain dilakukan pula oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat atau dibawah bimbingan teknik aparat pusat. Sistem ini menggunakan aparat pusat dan aparat daerah secara terpisah dalam melakukan segala kegiatan, namun juga dapat melakukan bersama-sama sesuai kebutuhan dan keadaan.

Biasanya aparat pada tingkat bawah dikoordinasikan dengan aparat daerah.

*Dual system*, aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah. Apa yang dilakukan aparat daerah tidak boleh lebih dari apa yang telah digariskan menjadi urusannya. Biasanya dengan sistem ini sering terjadi pertentangan aparat pusat dengan aparat daerah. Aparat daerah dengan peraturan dalam sistem ini lebih merupakan alat politik daripada alat pembangunan.

*Integrated administrative system*, aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya punya kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan”.

#### b. Otonomi Daerah

“Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomus* yang berarti hukum atau peraturan. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki swasembada hukum yang bersifat pemerintahan sendiri yang diatur oleh hukum daerah itu sendiri.” (Sarundajang, 2000:33)

Keperluan adanya otonomi dalam negara dilatarbelakangi oleh masa lalu yang di mana keberadaan negara hanya dianggap sebagai instrumen belaka oleh kaum kapitalis. Dalam negara kesatuan otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda dengan otonomi daerah di negara federal yaitu otonomi daerah telah melekat pada negara-

negara bagian. Sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian. Otonomi daerah merupakan bagaimana relasi antara pusat dan daerah lebih harmonis. Di Indonesia sangat beragam dan secara sejarah Indonesia harus dikelola tidak hanya dengan demokratis tetapi juga secara desentralisasi.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk dari “desentralisasi” pemerintahan, ditunjukkan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan, untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, masyarakat yang lebih adil dan makmur. Maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah secara tegas digariskan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud dengan pembangunan adalah pembangunan dalam arti luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan (Sarundajang, 2000:35).

Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan pada Undang Undang Dasar Tahun 1945 yang terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi diantara kesatuan - kesatuan pemerintah

regional atau lokal. Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan - urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut.

“Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” (Sarundajang, 2000:67)

## B. Penelitian Terdahulu

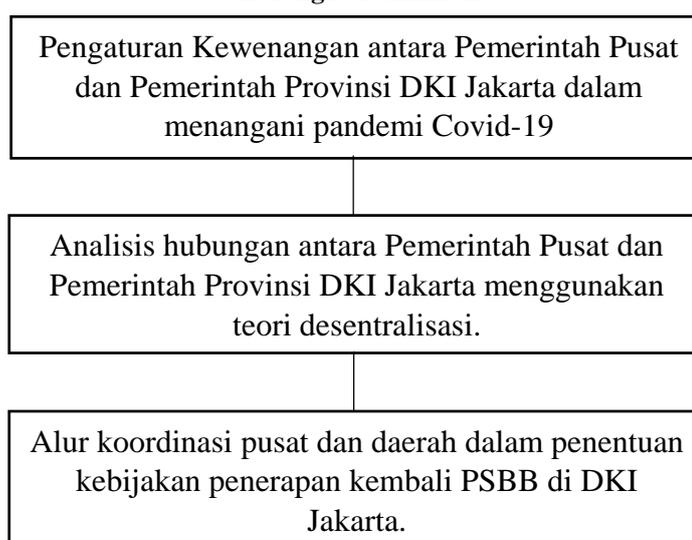
**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

| No. | Judul Penelitian  | Penulis   | Inti Penelitian  |
|-----|---|---|--|
| 1   | Harmonisasi Kewenangan Penanganan Pandemi Covid-19 Antara Pemerintah Pusat dan Daerah | Siti Chadijah<br>(Fakultas Hukum, Universitas Pamulang) | Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang undangan yang mengacu kepada UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| 2 | Harmonisasi Pemerintah Pusat dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan | Andryan<br>(Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara)                     | Hasil penelitian ini adalah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus harmonis agar terwujud koordinasi yang baik, sinkronisasi kebijakan, serta kerja sama yang solid.                                |
| 3 | Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah                                 | Dudung Abdullah<br>(Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang) | Penelitian ini menggunakan penekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada hakikatnya adalah pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. |

### C. Kerangka Pemikiran

**Bagan 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**



Penjelasan:

Organisasi Kesehatan Dunia menetapkan bahwa pada saat ini dunia sedang mengalami pandemi wabah yang sangat luar biasa yaitu Covid-19. Indonesia mengalami pandemi ini sejak bulan Maret tahun 2020. Dalam kasus ini Indonesia menetapkan sebagai bencana nasional non-alam. Pada Undang - Undang No. 24 Pasal 5 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sudah ditentukan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggungjawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Tetapi pada kenyataannya terhambat karena adanya tarik-menarik kewenangan diantara pusat dan daerah. Semua keputusan banyak ditentukan oleh kesigapan pemerintah dalam mengambil kebijakan, memberikan informasi dan komunikasi publik secara konsisten. Serta dipengaruhi oleh bagaimana pembagian kewenangan antara pusat dan daerah karena pemerintah adalah kunci keberhasilan dari suksesnya sebuah negara dalam menghadapi pandemi ini.

Kebijakan demi kebijakan dikeluarkan baik dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Namun kedua lembaga baik di pusat dan daerah masih berbeda pendapat untuk menerapkan kebijakan apa yang akan diterapkan dalam menangani pandemi ini. Di era desentralisasi dan otonomi daerah pada saat ini yang semestinya daerah mampu melaksanakan pelayanan secara baik terkhusus untuk menangani covid-19. Maka dari itu penelitian ini menggunakan teori desentralisasi untuk mengetahui apakah pola koordinasi antara pusat dan daerah dalam penanganan pandemi ini khususnya pada saat menentukan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar berjalan sebagaimana mestinya.