Volume 6 Nomor 1 (2024) Pages 24 – 36
EduLaw : Journal of Islamic Law and Yurisprudance
Email Journal : edulaw.bbc@gmail.com
Web Journal : http://journal.bungabangsacirebon.ac.id/index.php/edulaw

Rekonstruksi Kebijakan Hukum Pemerintah Daerah dalam Perlindungan Kelompok Rentan di Era Desentralisasi

Iman Jalaludin Rifa'i ✉[1] Naili Azizah,[2] Erga Yuhandra[3]

[1,3]Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Kuningan
[2]Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Kudus

Corresponding Email : iman.jalaludin@uniku.ac.id

Submitted: 2024-01-06 ; Accepted: 2024-02-25; Published: 2024-02-28

Abstrak

Desentralisasi memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sekaligus memenuhi kebutuhan dan melindungi hak masyarakat. Namun, distribusi kewenangan belum sepenuhnya diikuti kejelasan batas kewenangan, harmonisasi regulasi, kapasitas kelembagaan, dan mekanisme perlindungan yang efektif, sehingga berpotensi menimbulkan disparitas perlindungan antarwilayah, terutama bagi kelompok rentan. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan kelompok rentan dan merumuskan rekonstruksi kebijakan hukum yang mampu menjamin perlindungan secara efektif, setara, dan berkelanjutan. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analitis melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas kewenangan daerah ditentukan oleh keterpaduan antara legitimasi kewenangan, harmonisasi regulasi, kapasitas kelembagaan, koordinasi, pengawasan, dan partisipasi masyarakat. Rekonstruksi kewenangan perlu diarahkan pada penguatan standar perlindungan nasional dengan fleksibilitas implementasi lokal. Temuan utama menegaskan perlunya pergeseran paradigma dari authority to regulate menuju authority to protect agar desentralisasi menjadi instrumen perlindungan hukum yang berkeadilan

Kata Kunci: kewenangan pemerintah daerah; desentralisasi; kelompok rentan; perlindungan hukum; harmonisasi regulasi.

Abstract

Decentralization grants local governments authority to administer governmental affairs while addressing local needs and protecting citizens' rights. However, the distribution of authority has not always been accompanied by clear jurisdictional boundaries, regulatory harmonization, institutional capacity, and effective protection mechanisms, potentially creating disparities in legal protection across regions, particularly for vulnerable groups. This study aims to analyze the construction of local government authority in protecting vulnerable groups and formulate a legal policy reconstruction capable of ensuring effective, equal, and sustainable protection. The study employs normative legal research using statutory, conceptual, and analytical approaches through library research on primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings demonstrate that the effectiveness of local government authority depends on the integration of legal legitimacy, regulatory harmonization, institutional capacity, inter-agency coordination, supervision, and public participation. The reconstruction of authority should strengthen national minimum protection standards while allowing flexible local implementation. The principal

finding emphasizes the need to shift the paradigm from authority to regulate toward authority to protect, enabling decentralization to function as an instrument of equitable and substantive legal protection.

Keywords: local government authority; decentralization; vulnerable groups; legal protection; regulatory harmonization.

Copyright © 2024, Authors.

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Desentralisasi merupakan instrumen fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Pemberian kewenangan tersebut pada hakikatnya tidak hanya dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, tetapi juga untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif, responsif, akuntabel, serta mampu menjamin kesejahteraan dan perlindungan hak warga negara. Dalam perspektif negara hukum, kewenangan pemerintah daerah harus ditempatkan sebagai instrumen untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan mampu memberikan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan yang setara bagi seluruh masyarakat.

Namun, pelaksanaan desentralisasi masih menghadapi persoalan dalam konstruksi dan implementasi kewenangan pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah tidak selalu diikuti dengan kejelasan mengenai batas kewenangan, mekanisme koordinasi, serta harmonisasi regulasi. Padahal, kewenangan pembentukan peraturan daerah merupakan bagian penting dari pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dan harus tetap berada dalam koridor konstitusional serta memperhatikan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Konstruksi tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah membutuhkan desain kewenangan yang mampu mengakomodasi kebutuhan lokal tanpa mengabaikan kesatuan sistem hukum nasional(Dian Agung Wicaksono, 2020).

Persoalan kewenangan menjadi semakin kompleks ketika berhubungan dengan perlindungan kelompok masyarakat yang berada dalam posisi rentan. Kelompok rentan memiliki kebutuhan perlindungan yang lebih besar karena keterbatasan akses terhadap informasi, sumber daya ekonomi, pelayanan publik, maupun mekanisme perlindungan hukum. Oleh karena itu, pemerintah daerah tidak cukup hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga perlu membangun kebijakan yang mampu memberikan perlindungan secara preventif melalui regulasi, pelayanan publik, pengawasan, pemberdayaan, dan penguatan kelembagaan.

Pekerja Migran Indonesia merupakan salah satu kelompok masyarakat yang membutuhkan perlindungan hukum secara komprehensif. Mobilitas pekerja migran memberikan kontribusi terhadap perekonomian keluarga, daerah, dan negara, tetapi pada saat yang sama menghadirkan berbagai potensi kerentanan, baik sebelum keberangkatan, selama bekerja di negara tujuan, maupun setelah kembali ke daerah asal. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia telah memberikan kerangka pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, keberhasilan perlindungan pekerja migran sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah menerjemahkan kewenangan tersebut ke dalam kebijakan dan pelayanan yang konkret.

Dalam pelaksanaannya, pembagian kewenangan tersebut belum sepenuhnya menghasilkan kapasitas perlindungan yang seragam. Keterbatasan anggaran, kapasitas aparatur, kelembagaan, serta instrumen regulasi dapat menyebabkan perbedaan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan tanggung jawab perlindungan pekerja migran. Pemerintah daerah memiliki peran penting dalam peningkatan kompetensi pekerja migran, tetapi dukungan dan kapasitas daerah dalam melaksanakan fungsi tersebut masih menghadapi berbagai keterbatasan. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara kewenangan yang diberikan secara normatif dengan kemampuan pemerintah daerah dalam mengimplementasikannya(Hery Sudarmanto, 2022).

Perbedaan kapasitas regulasi juga dapat memunculkan disparitas perlindungan antarwilayah. Daerah yang telah memiliki instrumen hukum khusus mengenai perlindungan pekerja migran memiliki landasan yang relatif lebih jelas dalam melaksanakan fungsi perlindungan, sedangkan daerah yang belum memiliki regulasi khusus menghadapi keterbatasan instrumen dalam mengintegrasikan berbagai bentuk pelayanan dan perlindungan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan regulasi daerah memiliki arti penting dalam memberikan kepastian mengenai tanggung jawab, mekanisme pelayanan, koordinasi kelembagaan, dan bentuk perlindungan bagi masyarakat yang membutuhkan.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa problem perlindungan kelompok rentan pada tingkat daerah tidak semata-mata terletak pada ada atau tidaknya regulasi, tetapi berkaitan dengan bagaimana kewenangan pemerintah daerah dikonstruksikan dan diimplementasikan dalam sistem desentralisasi. Kewenangan yang tidak disertai dengan batas yang jelas, koordinasi yang efektif, serta instrumen regulasi yang memadai berpotensi menimbulkan fragmentasi kebijakan. Sebaliknya, kewenangan yang dibangun dengan prinsip harmonisasi, akuntabilitas, dan responsivitas dapat menjadi instrumen penting untuk memastikan perlindungan hukum yang lebih efektif.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, konstruksi kewenangan pemerintah daerah berkaitan erat dengan asas legalitas. Setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang sah sekaligus diarahkan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu, persoalan kewenangan tidak dapat hanya dilihat dari aspek atribusi, delegasi, dan mandat, tetapi juga harus dianalisis dari perspektif tujuan pemberian kewenangan. Kewenangan pemerintah daerah harus mampu menghasilkan tindakan pemerintahan yang memberikan manfaat nyata bagi masyarakat dan menjamin perlindungan terhadap hak warga negara.

Wicaksono dan Rahman (Dian Agung Wicaksono, 2020) menegaskan bahwa kewenangan mengatur pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah perlu dipahami dalam hubungan antara kewenangan otonom daerah dan kerangka hukum nasional. Pemerintah daerah mempunyai ruang untuk membentuk regulasi berdasarkan kebutuhan daerah, tetapi ruang tersebut tetap harus berada dalam batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Perspektif tersebut penting dalam membangun desain kewenangan yang mampu menghindari konflik norma sekaligus memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan masyarakat secara kontekstual.

Efektivitas kewenangan juga tidak dapat dilepaskan dari sistem hukum yang menopangnya. Friedman (1975) menjelaskan bahwa bekerjanya hukum dipengaruhi oleh tiga unsur utama, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum(Pahlevi, 2022). Dalam konteks pemerintahan daerah, substansi hukum tercermin dalam regulasi yang menjadi dasar pelaksanaan kewenangan; struktur hukum tercermin dalam kapasitas kelembagaan dan aparatur yang menjalankan kewenangan; sedangkan budaya hukum berkaitan dengan pola perilaku, kepatuhan, serta partisipasi masyarakat dalam mendukung pelaksanaan hukum. Ketiga unsur tersebut harus berjalan secara simultan agar kewenangan pemerintah daerah dapat menghasilkan perlindungan hukum yang efektif.

Persoalan tersebut semakin penting dalam konteks daerah yang memiliki karakteristik sosial dan ekonomi berbeda. Perbedaan jumlah kelompok sasaran, kapasitas fiskal, struktur kelembagaan, prioritas pembangunan, dan karakteristik masyarakat dapat menyebabkan variasi dalam pembentukan kebijakan daerah. Akan tetapi, perbedaan karakteristik daerah tidak

seharusnya menjadi alasan munculnya perbedaan standar perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu membangun hubungan kewenangan yang mampu menjaga keseimbangan antara keseragaman standar perlindungan dan fleksibilitas kebijakan sesuai kebutuhan lokal.

Atas dasar itu, diperlukan rekonstruksi kewenangan pemerintah daerah yang tidak hanya berorientasi pada pembagian urusan pemerintahan, tetapi juga diarahkan pada kemampuan daerah dalam memberikan perlindungan hukum kepada kelompok rentan. Rekonstruksi tersebut perlu mencakup kejelasan sumber dan batas kewenangan, harmonisasi regulasi pusat dan daerah, penguatan kapasitas kelembagaan, koordinasi antarlembaga, serta mekanisme pengawasan dan partisipasi masyarakat. Dengan konstruksi demikian, desentralisasi dapat berfungsi sebagai instrumen penguatan perlindungan masyarakat, bukan justru menjadi faktor yang menghasilkan disparitas perlindungan antarwilayah.

Pendekatan rekonstruksi juga diperlukan untuk menggeser orientasi penyelenggaraan pemerintahan dari pendekatan administratif yang bersifat reaktif menuju pendekatan preventif dan protektif. Pemerintah daerah perlu memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi kelompok rentan, memetakan risiko, menyusun instrumen regulasi, menyediakan pelayanan, membangun mekanisme pengawasan, dan melakukan pemberdayaan masyarakat. Dalam konteks pekerja migran, perlindungan tidak seharusnya berhenti pada pelayanan administratif keberangkatan, tetapi harus mencakup pencegahan praktik perekrutan yang merugikan, peningkatan kompetensi, akses informasi, perlindungan hak, jaminan sosial, hingga reintegrasi sosial dan ekonomi setelah kembali ke daerah asal (Hery Sudarmanto, 2022).

Dengan demikian, diperlukan suatu konstruksi kewenangan pemerintah daerah yang mampu mengintegrasikan dimensi normatif, kelembagaan, dan perlindungan. Dimensi normatif berkaitan dengan kejelasan sumber, batas, dan pembagian kewenangan; dimensi kelembagaan berkaitan dengan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan; sedangkan dimensi perlindungan berkaitan dengan kemampuan kebijakan daerah dalam menjamin hak masyarakat secara efektif, setara, dan berkelanjutan. Integrasi ketiga dimensi tersebut menjadi penting untuk mencegah terjadinya kesenjangan antara kewenangan yang secara formal dimiliki dengan perlindungan yang secara nyata diterima masyarakat.

Atas dasar persoalan tersebut, penelitian ini diarahkan untuk merekonstruksi kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan kelompok rentan di era desentralisasi. Fokus utama diarahkan pada konstruksi sumber dan batas kewenangan pemerintah daerah, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, harmonisasi regulasi, serta penguatan kelembagaan sebagai instrumen perlindungan masyarakat. Hasil yang diharapkan bukan sekadar pemetaan persoalan kewenangan, melainkan suatu konstruksi normatif yang dapat memberikan dasar bagi pembentukan kebijakan daerah yang lebih harmonis, responsif, preventif, dan berorientasi pada perlindungan hak warga negara.

Secara akademik, urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk mengembangkan kajian hukum administrasi negara dari pendekatan pembagian kewenangan menuju pendekatan kewenangan sebagai instrumen perlindungan hukum. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dasar bagi penguatan hubungan kewenangan pusat dan daerah, harmonisasi regulasi, peningkatan kapasitas kelembagaan, serta pembentukan standar perlindungan kelompok rentan yang tetap memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan kebijakan dengan karakteristik lokal.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis-analitis. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji hukum sebagai norma, asas, prinsip, dan kaidah yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan kepada kelompok rentan. Pemilihan penelitian hukum normatif didasarkan pada karakter permasalahan yang berfokus pada konstruksi kewenangan, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, harmonisasi regulasi, serta kebutuhan rekonstruksi kebijakan hukum. Dalam penelitian hukum, analisis terhadap norma hukum dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan, prinsip hukum, doktrin, dan konsep hukum yang relevan secara sistematis (Rifa'i et al., 2023)

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah, desentralisasi, administrasi pemerintahan, perlindungan kelompok rentan, serta regulasi sektoral yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, serta dokumen akademik yang memberikan penjelasan konseptual dan teoritik mengenai kewenangan, desentralisasi, perlindungan hukum, kebijakan publik, dan sistem hukum. Bahan hukum tersier digunakan untuk membantu memberikan penjelasan terhadap istilah, konsep, dan terminologi hukum yang digunakan dalam penelitian. Pengelompokan bahan hukum tersebut diperlukan agar analisis dapat dilakukan secara sistematis berdasarkan tingkat otoritas dan relevansinya terhadap permasalahan penelitian(Purwati, 2020).

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual *(conceptual approach*), dan pendekatan analitis *(analytical approach).* Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan, sumber kewenangan, hubungan pemerintah pusat dan daerah, serta tanggung jawab pemerintah daerah dalam perlindungan masyarakat. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kewenangan, desentralisasi, perlindungan hukum, kelompok rentan, dan rekonstruksi kebijakan hukum berdasarkan doktrin dan perkembangan pemikiran hukum. Adapun pendekatan analitis digunakan untuk menguraikan hubungan antara norma, kewenangan, kelembagaan, dan implementasi kebijakan dalam rangka menemukan kelemahan konstruksi hukum yang ada serta merumuskan konstruksi kewenangan yang lebih responsif.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan penelusuran dokumen hukum. Studi kepustakaan dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dokumen kebijakan, serta sumber akademik yang relevan. Penelusuran bahan hukum dilakukan secara sistematis berdasarkan keterkaitannya dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Bahan hukum yang diperoleh kemudian diinventarisasi, diklasifikasikan, dan disusun berdasarkan tema analisis untuk memudahkan proses interpretasi dan konstruksi argumentasi hukum. Pendekatan demikian sesuai dengan karakter penelitian hukum yang menempatkan bahan hukum sebagai dasar utama dalam membangun argumentasi dan menemukan konstruksi hukum .

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif-yuridis dengan menggunakan teknik interpretasi hukum dan analisis preskriptif. Bahan hukum dianalisis melalui tahapan identifikasi norma, sinkronisasi dan harmonisasi peraturan, analisis hubungan kewenangan, identifikasi

kesenjangan antara norma dan kebutuhan perlindungan, serta konstruksi argumentasi hukum untuk menemukan model kewenangan yang ideal. Analisis dilakukan secara deduktif dengan bergerak dari prinsip dan norma umum mengenai negara hukum, desentralisasi, dan kewenangan pemerintahan menuju persoalan konkret mengenai perlindungan kelompok rentan di daerah.

Untuk menjamin keterandalan hasil analisis, dilakukan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal terhadap bahan hukum yang digunakan. Sinkronisasi vertikal dilakukan dengan melihat kesesuaian antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi, sedangkan sinkronisasi horizontal dilakukan dengan mengidentifikasi konsistensi pengaturan antartingkat maupun antarsektor yang memiliki keterkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah. Proses tersebut penting untuk mengidentifikasi potensi disharmoni, tumpang tindih kewenangan, kekosongan hukum, maupun ketidakjelasan norma yang dapat memengaruhi efektivitas perlindungan kelompok rentan.

Tahap akhir penelitian diarahkan pada konstruksi atau rekonstruksi hukum (preskriptif). Berdasarkan hasil analisis norma, konsep, doktrin, dan hubungan kewenangan, penelitian merumuskan konstruksi kewenangan pemerintah daerah yang ideal dalam perlindungan kelompok rentan. Rekonstruksi diarahkan pada kejelasan sumber dan batas kewenangan, pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah, harmonisasi regulasi, penguatan kelembagaan, serta pembentukan standar perlindungan minimum yang tetap memberikan ruang adaptasi bagi pemerintah daerah sesuai karakteristik daerah. Dengan demikian, hasil penelitian tidak berhenti pada deskripsi terhadap persoalan hukum, tetapi menghasilkan formulasi normatif yang dapat menjadi dasar pengembangan kebijakan hukum dan regulasi daerah.

Secara keseluruhan, metode penelitian tersebut digunakan untuk memperoleh gambaran yang sistematis mengenai konstruksi kewenangan pemerintah daerah sekaligus menghasilkan formulasi hukum yang lebih efektif dalam menjamin perlindungan kelompok rentan di era desentralisasi. Pendekatan metodologis ini menempatkan penelitian hukum sebagai proses ilmiah untuk mengidentifikasi persoalan hukum, menganalisis norma dan konsep yang relevan, serta memberikan preskripsi terhadap kebutuhan pembaruan atau rekonstruksi hukum (Rifa'i et al., 2023).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konstruksi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perlindungan Kelompok Rentan

Pemerintah daerah dalam perlindungan kelompok rentan merupakan konsekuensi dari desain desentralisasi yang menempatkan pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan yang memiliki keterkaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat. Kewenangan tersebut tidak hanya berfungsi sebagai dasar bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, tetapi juga mengandung tanggung jawab untuk memastikan terpenuhinya hak masyarakat melalui pelayanan publik, kebijakan perlindungan, pengawasan, dan pemberdayaan. Dalam konteks negara hukum, kewenangan harus memiliki dasar hukum yang sah sekaligus diarahkan pada tujuan pemerintahan yang memberikan manfaat dan perlindungan kepada masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kerangka mengenai hubungan kewenangan antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Akan tetapi, pembagian kewenangan yang bersifat normatif tersebut masih menyisakan persoalan mengenai ruang interpretasi daerah dalam menerjemahkan urusan pemerintahan ke dalam regulasi dan kebijakan. (Dian Agung Wicaksono, 2020) Menunjukkan bahwa kewenangan daerah dalam pembentukan peraturan daerah dapat dipahami dalam beberapa corak, mulai dari pendekatan legalistik-formal hingga pendekatan normatif-ekstensif yang memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat di daerah. Pandangan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan daerah tidak dapat dipahami secara sempit sebagai pelaksanaan norma pusat, tetapi juga harus mampu merespons kebutuhan hukum lokal sepanjang tetap berada dalam koridor kewenangan yang sah.

Dalam konteks perlindungan kelompok rentan, fleksibilitas tersebut memiliki nilai strategis. Karakteristik sosial, ekonomi, geografis, dan demografis setiap daerah berbeda sehingga kebutuhan perlindungan masyarakat tidak selalu dapat dijawab melalui kebijakan yang seragam. Namun, fleksibilitas daerah harus dibatasi oleh standar perlindungan minimum agar otonomi tidak melahirkan kesenjangan perlindungan antarwilayah. Dengan demikian, konstruksi kewenangan pemerintah daerah perlu dibangun melalui keseimbangan antara kesatuan standar perlindungan secara nasional dan adaptasi kebijakan berdasarkan kebutuhan daerah.

Persoalan tersebut terlihat jelas dalam perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 memberikan tugas dan tanggung jawab kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan pemerintah desa. Pembagian tugas tersebut menunjukkan bahwa perlindungan PMI bersifat multidimensional dan berlangsung sebelum bekerja, selama bekerja, serta setelah bekerja. (Anida Firliana Dewi, 2023) Menunjukkan bahwa pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab dalam perlindungan PMI pada masa purna penempatan serta memiliki fungsi pengawasan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa posisi pemerintah daerah dalam perlindungan kelompok rentan sesungguhnya bukan sekadar sebagai pelaksana administratif. Pemerintah daerah berperan dalam memastikan masyarakat memperoleh informasi yang benar, akses pelayanan, pendampingan, pengawasan, dan pemberdayaan. Sonhaji dalam kajian mengenai perlindungan pra-penempatan PMI, menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki peran dalam penyuluhan, pelayanan, verifikasi, serta pencegahan keberangkatan nonprosedural(Sonhaji, 2020).

Pada saat yang sama, pelaksanaan perlindungan tidak dapat dilepaskan dari kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Akim dan Sari menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan PMI merupakan bagian dari tanggung jawab bersama pemerintah pusat dan daerah, termasuk dalam memberikan pendampingan ketika pekerja migran menghadapi persoalan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas kewenangan sangat bergantung pada kemampuan daerah menerjemahkan norma hukum menjadi instrumen pelayanan dan perlindungan yang nyata.

Dimensi kelembagaan tersebut menjadi semakin penting karena dalam praktiknya terdapat kemungkinan terjadinya tumpang tindih kewenangan dan ketidakharmonisan regulasi. Dalam kajian kebijakan daerah, ketidakkonsistenan antara regulasi pusat dan regulasi daerah dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai aturan yang harus diterapkan serta memperlemah efektivitas penyelenggaraan kebijakan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kejelasan sumber

kewenangan saja belum cukup; diperlukan harmonisasi norma dan koordinasi antarlembaga agar kewenangan dapat dilaksanakan secara efektif.

Temuan tersebut dapat dianalisis menggunakan teori sistem hukum Friedman (1975). Substansi hukum berupa peraturan perundang-undangan harus didukung oleh struktur hukum yang memiliki kapasitas kelembagaan dan budaya hukum yang mendorong kepatuhan serta partisipasi masyarakat. Dengan kerangka tersebut, persoalan perlindungan kelompok rentan dapat dipahami sebagai persoalan yang tidak hanya berkaitan dengan kualitas regulasi, tetapi juga kemampuan institusi dan masyarakat dalam menjalankan norma tersebut.

Dalam penelitian hukum normatif, analisis terhadap konstruksi kewenangan dilakukan melalui penelaahan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier secara sistematis untuk menemukan asas, norma, dan hubungan hukum yang relevan. (Rifa'i et al., 2023) menekankan pentingnya identifikasi dan pengkajian bahan hukum secara sistematis agar argumentasi yuridis memiliki validitas, konsistensi, dan relevansi terhadap permasalahan hukum yang dikaji.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, konstruksi kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan kelompok rentan harus memenuhi setidaknya tiga karakter. Pertama, legitimasi, yaitu setiap tindakan dan kebijakan daerah harus memiliki dasar kewenangan yang jelas. Kedua, kapasitas, yaitu kewenangan harus didukung kelembagaan, aparatur, anggaran, data, dan mekanisme koordinasi yang memadai. Ketiga, orientasi protektif, yaitu kewenangan harus diarahkan untuk mencegah risiko, memenuhi hak, dan memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang berada dalam kondisi rentan.

Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah tidak seharusnya berhenti pada konsepsi authority to regulate, tetapi berkembang menjadi authority to protect. Pergeseran tersebut penting untuk memastikan bahwa desentralisasi menghasilkan manfaat substantif bagi masyarakat dan tidak berhenti pada distribusi kewenangan secara administratif.

2. Rekonstruksi Kebijakan Hukum Daerah untuk Mewujudkan Perlindungan yang Setara

Persoalan utama bukan terletak pada ketiadaan dasar kewenangan pemerintah daerah, melainkan pada belum optimalnya transformasi kewenangan tersebut menjadi kebijakan perlindungan yang terintegrasi. Dalam sistem desentralisasi, keberadaan regulasi daerah diperlukan untuk menerjemahkan norma nasional ke dalam kebutuhan lokal. Namun, pembentukan regulasi daerah harus dilakukan dengan memperhatikan harmonisasi vertikal dan horizontal agar tidak menimbulkan konflik norma atau tumpang tindih kewenangan.

Pemerintah daerah memiliki ruang untuk membentuk peraturan daerah dengan memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat, tetapi tetap berada dalam kerangka urusan pemerintahan dan norma, standar, prosedur, serta kriteria yang ditetapkan secara nasional. Dengan demikian, rekonstruksi kebijakan hukum daerah perlu dibangun melalui prinsip otonomi dalam kerangka harmonisasi hukum nasional(Dian Agung Wicaksono, 2020).

Dalam konteks perlindungan PMI, regulasi daerah memiliki fungsi operasional untuk menjabarkan tugas pemerintah daerah, mekanisme pelayanan, pengawasan, koordinasi, pendataan, pembiayaan, hingga pemberdayaan. Tanggung jawab pemerintah daerah tidak berhenti pada tahap keberangkatan, tetapi mencakup perlindungan setelah penempatan. Oleh karena itu, kebijakan hukum daerah harus dibangun berdasarkan siklus perlindungan yang utuh(Anida Firliana Dewi, 2023).

Pendekatan siklus perlindungan penting karena kerentanan dapat muncul pada setiap tahapan migrasi. Aspek pra-penempatan membutuhkan intervensi pemerintah daerah melalui penyuluhan dan pencegahan keberangkatan nonprosedural(Sonhaji, 2020). Sementara itu, perlindungan PMI pada tingkat daerah mencakup perlindungan sebelum bekerja, selama bekerja melalui koordinasi dengan instansi terkait, dan setelah bekerja melalui pemberdayaan atau pelatihan. Artinya, kebijakan perlindungan yang efektif harus dirancang secara komprehensif, bukan sektoral(Devi Rahayu, Susilah Ningwahyu, Nunuk Nuswardani, 2020).

Rekonstruksi juga harus memperhatikan persoalan ketimpangan kapasitas antarwilayah. Daerah dengan kapasitas regulasi dan kelembagaan yang lebih kuat cenderung memiliki instrumen perlindungan yang lebih terstruktur, sedangkan daerah dengan keterbatasan kapasitas dapat mengalami kesulitan mengimplementasikan kewenangan. Dalam konteks yang lebih luas, penelitian mengenai kewenangan pemerintah daerah menunjukkan bahwa konflik kewenangan antara pusat dan daerah, keterbatasan kapasitas daerah, serta lemahnya pengawasan merupakan faktor yang dapat memengaruhi efektivitas kebijakan daerah(Hud, 2024).

Atas dasar tersebut, rekonstruksi kebijakan hukum daerah tidak dapat hanya diarahkan pada pembentukan peraturan daerah baru. Rekonstruksi harus mencakup harmonisasi regulasi, penegasan kewenangan, penguatan kelembagaan, integrasi pelayanan, serta pengawasan yang berkelanjutan. Penelitian mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan sektor tertentu menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan daerah sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah membangun koordinasi dan sistem implementasi yang terintegrasi (Hud, 2024).

Dimensi partisipasi masyarakat juga perlu ditempatkan sebagai bagian dari rekonstruksi kebijakan. Minimnya partisipasi masyarakat dan ketidakakuratan pendataan menjadi hambatan dalam perlindungan PMI pada tingkat desa. Mereka juga menunjukkan pentingnya keterlibatan pemerintah desa dan masyarakat dalam penyusunan kebijakan serta penganggaran yang berkaitan dengan perlindungan PMI(Ningtyas & Fauziyah, 2024). Hal tersebut menunjukkan bahwa perlindungan kelompok rentan tidak dapat sepenuhnya dibebankan kepada birokrasi, tetapi memerlukan kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat.

Rekonstruksi kebijakan hukum daerah juga perlu mengarah pada penguatan sistem data dan informasi. Data yang akurat memungkinkan pemerintah daerah mengidentifikasi jumlah, karakteristik, dan kebutuhan kelompok rentan serta memetakan risiko yang dihadapi. Dalam perlindungan PMI, sistem informasi yang terintegrasi dapat digunakan untuk mendukung verifikasi, pelayanan, pemantauan keberangkatan dan kepulangan, serta pemberdayaan. Dengan demikian, kebijakan dapat dibangun berdasarkan kebutuhan riil masyarakat dan bukan semata-mata berdasarkan asumsi administratif.

Selanjutnya, rekonstruksi perlu memperkuat mekanisme pengawasan. Pengawasan bukan hanya instrumen represif setelah terjadi pelanggaran, tetapi juga bagian dari perlindungan preventif. Pengawasan dapat dilakukan melalui monitoring kebijakan, pemeriksaan kepatuhan, mekanisme pengaduan, serta keterlibatan masyarakat dalam mengawasi pelayanan publik. Pendekatan tersebut sejalan dengan prinsip bahwa hukum harus bekerja secara efektif melalui keterkaitan substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum (Izzy Al Kautsar, 2017).

Berdasarkan hasil analisis, model rekonstruksi kebijakan hukum daerah dapat dirumuskan sebagai berikut.

Tabel 1. Model Rekonstruksi Kebijakan Hukum Daerah

Dimensi	Kondisi yang Perlu Diperbaiki	Arah Rekonstruksi
Kewenangan	Batas dan tanggung jawab belum selalu operasional	Penegasan sumber, batas, tugas, dan tanggung jawab
Regulasi	Potensi disharmoni dan fragmentasi kebijakan	Harmonisasi vertikal dan horizontal
Kelembagaan	Kapasitas dan koordinasi belum optimal	Penguatan institusi, SDM, anggaran, dan koordinasi
Data	Pendataan belum selalu terintegrasi	Sistem data dan informasi terpadu
Perlindungan	Cenderung sektoral dan reaktif	Perlindungan berbasis siklus dan pencegahan
Pengawasan	Belum sepenuhnya terpadu	Pengawasan administratif dan partisipatif
Partisipasi	Masyarakat belum optimal dilibatkan	Pelibatan masyarakat dalam perencanaan dan evaluasi
Pasca perlindungan	Pemberdayaan belum selalu terintegrasi	Reintegrasi dan pemberdayaan sosial-ekonomi

Tabel tersebut menunjukkan bahwa rekonstruksi kebijakan hukum daerah harus bergerak dari pendekatan fragmentaris menuju integratif, dari reaktif menuju preventif, dan dari administratif menuju protektif. Regulasi daerah harus diposisikan sebagai bagian dari arsitektur perlindungan yang menghubungkan kewenangan, kelembagaan, pelayanan, pengawasan, data, dan partisipasi masyarakat.

Dengan demikian, rekonstruksi kebijakan hukum daerah dapat dirumuskan melalui prinsip "standar nasional, implementasi lokal, perlindungan universal." Standar nasional diperlukan untuk menjaga kesetaraan hak warga negara; implementasi lokal diperlukan untuk menyesuaikan kebijakan dengan karakteristik daerah; sedangkan prinsip perlindungan universal memastikan bahwa perbedaan kapasitas dan karakteristik wilayah tidak menurunkan tingkat perlindungan yang diterima masyarakat.

Konstruksi tersebut memperluas pemahaman terhadap desentralisasi. Desentralisasi bukan hanya mekanisme distribusi kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah, tetapi juga mekanisme distribusi tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat. Dengan perspektif tersebut, kualitas otonomi daerah dapat diukur dari kemampuan pemerintah daerah menggunakan kewenangannya untuk menghasilkan kebijakan yang mampu mengurangi kerentanan, mencegah pelanggaran, dan memenuhi hak masyarakat.

Dengan demikian, hasil pembahasan menegaskan bahwa rekonstruksi kewenangan pemerintah daerah harus berorientasi pada perlindungan substantif, bukan sekadar legitimasi formal. Kewenangan yang jelas, regulasi yang harmonis, kelembagaan yang kuat, sistem data yang terintegrasi, pengawasan yang efektif, dan partisipasi masyarakat merupakan satu kesatuan yang diperlukan untuk mewujudkan perlindungan hukum yang setara dalam sistem desentralisasi.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa konstruksi kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan kelompok rentan belum cukup dipahami hanya sebagai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kewenangan tersebut harus ditempatkan sebagai instrumen hukum yang memiliki fungsi perlindungan terhadap hak masyarakat. Efektivitas kewenangan sangat ditentukan oleh kejelasan dasar dan batas kewenangan, harmonisasi regulasi, kapasitas kelembagaan, koordinasi antarlembaga, serta mekanisme pengawasan dan partisipasi masyarakat.

1. Rekonstruksi kewenangan pemerintah daerah diperlukan untuk membangun hubungan pusat dan daerah yang mampu menyeimbangkan standar perlindungan secara nasional dengan kebutuhan dan karakteristik lokal. Rekonstruksi tersebut diarahkan pada prinsip kejelasan kewenangan, harmonisasi regulasi, penguatan kelembagaan, perlindungan preventif, dan akuntabilitas pemerintahan. Dengan konstruksi tersebut, pemerintah pusat berperan dalam menjamin norma dan standar perlindungan minimum, sedangkan pemerintah daerah memiliki ruang untuk membangun instrumen pelaksanaan yang adaptif terhadap kondisi daerah.
2. Esensi temuan penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi yang efektif bukan sekadar mendistribusikan kewenangan pemerintahan, tetapi juga mendistribusikan tanggung jawab perlindungan kepada masyarakat. Oleh karena itu, paradigma kewenangan pemerintah daerah perlu bergeser dari authority to regulate menuju authority to protect, sehingga otonomi daerah tidak menghasilkan disparitas perlindungan antarwilayah, melainkan menjadi instrumen untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan, kesetaraan, dan perlindungan substantif bagi kelompok rentan.

DAFTAR PUSTAKA

Anida Firliana Dewi. (2023). Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Purna Penempatan Pekerja Migran Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia RESPONSIBILITIES. *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram*, *3*(1), 1–9.

Devi Rahayu, Susilah Ningwahyu, Nunuk Nuswardani, B. M. (2020). Menakar Peran dan Tantangan Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Hukum Pada Pekerja Migran Indonesia, Sebuah Studi di Kabupaten Bangkalan Madura. *RechtIdee*, *15*(2), 1–9. http://dx.doi.org/10.1016/j.biochi.2015.03.025%0Ahttp://dx.doi.org/10.1038/nature10402%0Ahttp://dx.doi.org/10.1038/nature21059%0Ahttp://journal.stainkudus.ac.id/index.php/equilibrium/article/view/1268/1127%0Ahttp://dx.doi.org/10.1038/nrmicro2577%0Ahttp://

Dian Agung Wicaksono. (2020). Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, *11*(2), 178.

Hery Sudarmanto. (2022). Peran Pemerintah Daerah Dalam Peningkatan Kompetensi Pekerja Migran Indonesia (PMI). *JOEL: Journal of Educational and Language Research*, *33*(1), 1–12.

Hud, R. M. (2024). ANALISIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM BERDASARKAN UU OTONOMI DAERAH. *Indragiri Law Review*, *2*(2), 19–24.

Izzy Al Kautsar, D. W. M. (2017). Sistem Hukum Modern Lawrance M. Friedman: Budaya Hukum dan Perubahan Sosial Masyarakat dari Industrial ke Digital. *Jurnal Sapientia et Virtus*, *7*(2), 84–99. http://jurnal.ukdc.ac.id/index.php/SEV/article/view/358

Ningtyas, B. K., & Fauziyah. (2024). Forum Konsultasi Publik Dalam Mewujdukan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Dan Keluarganya. *PROFICIO: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, *5*(2), 396–401.

Pahlevi, F. (2022). Pemberantasan Korupsi di Indonesia Perspektif Legal System Lawrence M. Freidmen. *El-Dusturie*, *1*(1). https://doi.org/10.21154/eldusturie.v1i1.4097

Purwati, A. (2020). *Metode Penelitian Hukum Teori Dan Praktek*. CV. Jakad Media Publishing.

Rifa'i, I. J., Purwoto, A., Ramadhani, M., Muksalmina, & Al, E. (2023). *Ruang Lingkup Metode Penelitian Hukum*.

Sonhaji, S. (2020). Peranan Pemerintah Daerah Dalam Upaya Perlindungan Pra Penempatan Pekerja Migran Indonesia Di Luar Negeri. *Administrative Law and Governance Journal*, *3*(1), 71–91. https://doi.org/10.14710/alj.v3i1.71-91

Terry, G. R. (2010). *Dasar-dasar Manajemen* (Cetakan 11). PT. Bumi Aksara.