
Anomali Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Anomalies In Central And Regional Relations In The Practice Of Local Government Implementation

Harry Setya Nugraha
Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
Jalan Sambaliung Kampus Gunung Kelua, Samarinda
harrysetyanugraha@fh.unmul.ac.id

Abstrak

Artikel ini membahas penyebab terjadinya anomali hubungan pusat dan daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Metodologi yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Artikel ini berkesimpulan bahwa terdapat lima kondisi yang menjadi penyebab terjadinya anomali hubungan pusat dan daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi tersebut adalah *pertama*, inproporsionalitas pembagian urusan pemerintahan konkuren yang patut diduga melanggar prinsip otonomi seluas-luasnya; *kedua*, Peraturan Pemerintah yang mengatur soal kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak memperjelas pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud; *ketiga*, realita *vis a vis* antara Menteri dan Gubernur; *keempat*, persoalan hirarkisitas kedudukan Perda terhadap peraturan menteri atau sebaliknya; dan *kelima*, adalah soal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Untuk menciptakan keseimbangan hubungan antara pusat dan daerah, terdapat setidaknya lima tindakan solutif yang dapat dilakukan baik oleh pemerintah daerah secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah pusat.

Kata Kunci: Otonomi daerah; Pemerintah; Pemerintah Daerah.

Abstract

This article discusses the causes of anomalous central and regional relationships in the practice of organizing the local government. The methodology used is a normative juridical research method, with a statutory and conceptual approach. This article concludes that five conditions cause anomalies in central and regional relations in the practice of local government. The condition is the *first*, the proportionality of the division of concurrent government affairs that should be suspected of violating the principle of autonomy as widely as possible; *second*, the Government Regulation governing the authority of the Governor as a Representative of the Central Government does not clarify the implementation of the authority as intended; *third*, the reality *vis a vis* between the Minister and the Governor; *fourth*, the issue of the hierarchical position of the Regulation on ministerial regulations or vice versa; and *fifth*, is the question of financial balance between the central and local governments. To create a balance of relations between the central and regional

governments, there are at least five solutive actions that can be taken either independently or jointly with the central government.

Keywords: *Autonomy; Government; Local Government.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perbincangan mengenai anomali hubungan pusat dan daerah dalam satu perspektif tidak dapat dilepaskan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konstelasi Negara Kesatuan. Berkenaan dengan hal tersebut, jika di buka kembali Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, dinyatakan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk republik. Bentuk negara kesatuan dipilih oleh para pendiri bangsa sebagai usaha menghindarkan perpecahan konspirasi politik *divide et impera* oleh Belanda.¹ Sebagai konsekuensinya, dibentuklah pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.²

Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 lebih lanjut menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Berangkat dari konstruksi norma yang demikian itu, pada akhirnya Gubernur diposisikan untuk menempati dua posisi sekaligus. Pertama kedudukannya sebagai kepala daerah berdasarkan asas otonomi dan kedua, kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan pembantuan.

Perlu diingat, asas otonomi adalah suatu prinsip dasar penyelenggaraan daerah berdasarkan otonomi daerah, dan otonomi daerah sendiri dimaknai sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Muara dari semuanya itu adalah pembangunan daerah. Lebih lanjut, daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka pemerintah

¹ Agussalim Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007). Hlm. 28.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Revisi (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007). Hlm. 269

dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Meskipun dalam kajian konseptual pola hubungan pusat dan daerah terlihat tampak begitu ideal dan diproyeksikan dapat memberi dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah, namun sayangnya hal tersebut tidak sepenuhnya implementatif dilapangan. Seiring dengan dinamika ketatanegaraan, muncul beberapa anomali hubungan pemerintah pusat dan daerah yang justru memberi dampak negatif terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan studi literatur yang penulis lakukan, terdapat beberapa kajian dan/atau tulisan terdahulu yang telah mencoba untuk mengurai hubungan pusat dan daerah. Pada satu titik, hal ini memberi kesamaan obyek kajian antara tulisan ini dengan kajian dan/atau tulisan terdahulu. Namun begitu, umumnya tulisan dan/atau kajian terdahulu lebih menekankan analisisnya pada dimensi konseptual, tidak dalam dimensi praktik, khususnya praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana tulisan ini. Sebagai contoh artikel berjudul Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditulis oleh Hariyanto. Artikel tersebut memberi perspektif bahwa pemerintah pusat dengan berbagai alasan untuk menjaga kesatuan dan integritas negara, senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Sehingga mengenyampingkan daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola dan memperjuangkan kepentingan daerahnya. Oleh Karena itu, masalah hubungan kewenangan adalah berkaitan dengan bagaimana cara menentukan urusan rumah tangga.³

Selain artikel yang ditulis oleh Hariyanto, La Ode Ali Muhamad, dkk dalam jurnal *Halu Oleo Legal Research* memberikan perspektif bahwa hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak mencerminkan otonomi luas karena hubungan tata kelola pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah lebih banyak masih bersifat vertikal.⁴ Jika dilihat dalam sudut pandang konsep rekomendasi, Robuan dalam *Jurnal Hukum Progresif* memberi gagasan bahwa untuk menjalin hubungan kewenangan antara pusat dan daerah diperlukan pengetahuan yang utuh soal teori yang akan digunakan.⁵ Lebih lanjut Muhammad Ridwansyah dalam *Jurnal Konstitusi* memberi gagasan penerapan desentralisasi asimetris bagi semua daerah mengingat pada dasarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memang sudah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya sehingga ada keluasaan untuk mengatur daerahnya sendiri.⁶

³ Hariyanto Hariyanto, "Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 3, No. 2 (2020). Hlm. 99.

⁴ La Ode and Ali Muhamad, "Aspek Hukum Hubungan Kewenangan Vertikal Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Tata Kelola Pemerintahan Legal Aspects of Vertical Authority Relationship between Central and Regional Government in Governance" 3, No. 1 (2021). Hlm. 98.

⁵ Rahmat Robuwan, Wirazilmustaan Wirazilmustaan, and Rio Armanda Agustian, "Konsep Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Dengan Corak Otonomi Luas," *Progresif: Jurnal Hukum* 12, no. 2 (2018). Hlm. 2143.

⁶ Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Konstitusi* 14, No. 4 (2018). Hlm. 839.

Kajian dan/atau tulisan terdahulu yang telah mencoba mengurai hubungan pusat dan daerah tentu tidak hanya sebagaimana diuraikan diatas. Namun dari keempat kajian dan/atau tulisan ini setidaknya dapat penulis sampaikan bahwa dimensi analisis dari tulisan ini cukup memiliki perbedaan dengan kajian dan/atau tulisan terdahulu. Hal ini kemudian dapat membuat tulisan ini menjadi bagian dari khasanah pemikiran soal hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, dua rumusan masalah yang menjadi fokus dalam artikel ini adalah:

1. Apa penyebab terjadinya anomali hubungan pusat dan daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Apa tindakan yang dapat dilakukan untuk menciptakan keseimbangan hubungan antara pusat dan daerah?

C. Metode

Artikel ini disusun dengan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Pendekatan yang digunakan dalam artikel ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi penulis dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.

D. Tinjauan Pustaka

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikenal istilah desentralisasi, yakni membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan model pemerintah daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraan kewenangan. Dalam sistem ini penyelenggaraan negara terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di pihak lain. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain tidak sama, termasuk Indonesia yang kebetulan menganut sistem negara kesatuan.⁷

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun, jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan.⁸ Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut

⁷ Ryas Rasyid, *Otonomi Atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000). Hlm. 78.

⁸ Kausar Ali Saleh, "Mengelola Hubungan Pemerintahan Pusat Dengan Pemerintahan Daerah Yang Efektif Dan Efisien Dalam Politik Desentralisasi," *Ilmu Dan Budaya* 40, No. 55 (2017). Hlm. 6290.

pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.⁹

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi daerah sendiri berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang.¹⁰ Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen houishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹¹

Rondinelli dan Cheema mendefinisikan otonomi daerah sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah.¹² Menurut Ni'matul Huda, otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Menurut Busrizalti, otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi, dimana aspek aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap-tiap daerah terakomodir dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan "*kearifan lokal*" masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakasa dan inisiatif masyarakat didaerah.¹³ Otonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Untuk mewujudkan keadaan tersebut, berlaku proposisi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam persepektif keutuhan negara-bangsa. Bukan sebaliknya, yaitu proposisi bahwa seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat, kecuali untuk persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah.¹⁴

Oleh karena itu, otonomi daerah sering dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pemaknaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri inilah yang sesungguhnya merupakan prinsip yang esensial dalam memahami otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu makna yang selalu melekat dalam otonomi daerah adalah pembagian kekuasaan antar berbagai level pemerintah.¹⁵

Jika kekuasaan negara federal datang dari negara-negara bagian yang bersepakat memberikan kekuasaan tertentu kepada pemerintah pusat, kekuasaan di dalam negara kesatuan justru datang dari pusat yang diberikan kepada daerah melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan

⁹ Ryas Rasyid, *Otonomi Atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Hlm. 79.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pe (Yogyakarta: FH UII Press, 2014). Hlm. 409.

¹¹ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, Cetakan Ke (Jakarta: Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hlm. 161.

¹² Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi: Tata Pemerintah Dan Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003). Hlm. 18.

¹³ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah Dan Implikasinya* (Yogyakarta: Total Media, 2013). Hlm. 71.

¹⁴ Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme* (Jakarta: Sinar Harapan, 2000). Hlm. 160.

¹⁵ Agus Dwiyanto, *Reformasi: Tata Pemerintah Dan Otonomi Daerah*.

pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:¹⁶ *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Pada umumnya, hubungan kekuasaan pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Dalam asas *desentralisasi* ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Pada asas *dekonsentrasi* yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa *policy*, perencanaan dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan.

Asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu dan melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.¹⁷ Tentang bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana batas cakupannya, para sarjana mengidentifikasikan ke dalam tiga ajaran utama, yang kemudian oleh Moh Mahfud MD disebut sebagai “asas otonomi”¹⁸, yaitu:

1. Asas Otonomi Formal

Dalam asas otonomi formal pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci di dalam undang-undang. Pandangan yang dipakai dalam asas ini adalah bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut semata-mata berdasarkan atas keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan berhasil baik jika diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu, dan sebaliknya. Dengan demikian, asas otonomi formal memberikan keleluasaan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

2. Asas Otonomi Materiil

Berbalikan dengan asas otonomi formal, maka asas otonomi materiil memuat secara rinci (di dalam peraturan perundang-undangan) pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Semuanya ditetapkan secara pasti dan jelas sehingga daerah memiliki pedoman yang jelas. Titik tolak pelaksanaan asas otonomi materiil adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah. Urusan-urusan pemerintah itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan. Tetapi kelemahan dari asas ini adalah sangat sulit untuk merinci urusan masing-masing satuan pemerintah dan pelaksanaan otonomi menjadi kaku dan dirasa tidak memuaskan.

3. Asas Otonomi Riil

¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001). Hlm. 37

¹⁷ P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan Di Daerah Dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H., Tarsito* (Bandung, 1982). Hlm. 22-23.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014). Hlm. 97.

Asas otonomi riil merupakan jalan tengah antara asas otonomi formal dan materiil. Dalam asas ini penyerahan urusan kepala daerah otonom didasarkan pada faktor-faktor riil. Persoalan yang muncul adalah yang manakah yang lebih dominan antara asas formal dan asas materiil dalam asas riil. Menurut Bagir Manan, terdapat kesan bahwa sebagai jalan tengah asas otonomi riil lebih mengutamakan asas formalnya. Mengapa? Karena dalam asas otonomi formal mengandung gagasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian bagi daerah sementara asas otonomi materiil akan merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan “*spanning*” hubungan antara pusat dan daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih jelas lagi dapat dikatakan, bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.¹⁹

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi kenegaraan.²⁰ Oleh karena itu, sebagai negara yang telah mendeklarasikan diri sebagai negara kesatuan dengan pemerintah pusat dan daerah sebagai penyelenggara pemerintahan, maka otonomi daerah adalah suatu kemutlakan bagi Indonesia. Tanpa pelaksanaan otonomi daerah ini, maka amanat konstitusi telah dicerai.²¹ Secara normatif, bangunan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam Pasal 18, 18A dan Pasal 18B yang kemudian membaginya menjadi tiga, yakni otonomi seluas-luasnya, otonomi istimewa dan otonomi khusus.²²

II. PEMBAHASAN

A. Anomali Hubungan Pusat-Daerah dalam Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sebagaimana telah disampaikan pada latarbelakang artikel ini, bahwa meskipun dalam kajian konseptual pola hubungan pusat dan daerah terlihat tampak begitu ideal dan diproyeksikan dapat memberi dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah, namun sayangnya hal tersebut tidak sepenuhnya implementatif dilapangan. Seiring dengan dinamika ketatanegaraan, muncul beberapa anomali hubungan pemerintah pusat dan daerah yang justru memberi dampak negatif terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

¹⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Hlm, 174.

²⁰ Bagir Manan. Hlm. 24

²¹ Salah satu dasar pemikiran dipilihnya otonomi daerah sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pengaturan dan penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Dalam F.C. Susila Adiyanta, “Pembaruan Hukum Nasional: Pruralisme, Unifikasi Hukum, Dan Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah,” *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (2019). Hlm. 101.

²² Kadek Cahya Susila Wibawa, “Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Di Indonesia,” *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 3 (2019). Hlm. 401.

Setidaknya terdapat lima kondisi yang menjadi penyebab terjadinya anomali hubungan pusat dan daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi tersebut *pertama*, inproporsionalitas pembagian urusan pemerintahan konkuren yang patut diduga melanggar prinsip otonomi seluas-luasnya; *kedua*, Peraturan Pemerintah yang mengatur soal kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak memperjelas pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud; *ketiga*, realita *vis a vis* antara Menteri dan Gubernur; *keempat*, persoalan hirarkisitas kedudukan Perda terhadap peraturan menteri atau sebaliknya; dan *kelima*, adalah soal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Lebih lanjut mengenai hal tersebut diuraikan sebagai berikut:

Pertama, Inproporsionalitas Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren yang Patut Diduga Tidak Sejalan dengan Prinsip Otonomi Seluas-luasnya.

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemda) membagi urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut dimaknai sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan perintah pusat. Terdapat 6 bidang urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Meskipun pada dasarnya urusan ini adalah kewenangan pemerintah pusat, namun dalam penyelenggarannya pemerintah pusat dapat melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Sementara urusan pemerintahan umum dimaknai sebagai urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selain dua urusan diatas, urusan pemerintahan selanjutnya yaitu urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren dimaknai sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah inilah yang kemudian menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Adapun urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib (berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) dan urusan pemerintahan pilihan. Pasal 12 Undang-Undang Pemda menyebutkan bahwa setidaknya terdapat 6 urusan yang menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan 18 urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Sementara terdapat 8 urusan yang berkenaan dengan urusan pemerintahan pilihan,

Secara kasat mata, terlihat bahwa ada “cukup banyak” urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan dan dikelola oleh pemerintah daerah. Tetapi jika ditelisik pada lampiran Undang-Undang Pemda yang mengatur pembagian urusan tersebut secara lebih rigid, dapat dilihat bahwa sesungguhnya telah terjadi inproporsionalitas pembagian urusan pemerintahan yang justru tidak sejalan dengan prinsip-prinsip pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1), yakni prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Bahkan inproporsionalitas tersebut patut diduga tidak sejalan dengan konsep otonomi seluas-luasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Satu urusan pemerintahan yang dapat dicontohkan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari persoalan tersebut adalah urusan pemerintahan pilihan pada bidang energi sumber daya mineral.

Berkenaan dengan hal tersebut, Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Pemda menyebutkan bahwa penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Ayat (2) mengatakan bahwa khusus urusan pemerintahan bidang energi dan daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Persoalan tidak selesai sampai disana, dikatakan dalam penjelasan Pasal 36 ayat (6) huruf b bahwa potensi energi dan sumber daya mineral dihitung berdasarkan penetapan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga yang berwenang. Persoalan inproporsionalitas pembagian urusan pemerintahan konkuren menjadi lebih kompleks pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dalam konteks yang lain, persoalan inproporsionalitas juga terlihat dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pemda. Dikatakan dalam pasal *a quo* bahwa pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk: a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang menjadi kewenangan daerah. Pada tatanan praktik, kewenangan ini dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian.

Terhadap hadirnya norma-norma yang demikian itu, semakin terlihat bahwa ruang gerak daerah terlebih Gubernur, baik sebagai kepala daerah maupun wakil pemerintah pusat untuk mengekspresikan otonomi seluas-luasnya menjadi sangat terbatas. Ada kesan justru desentralisasi yang kini diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah adalah suatu tindakan “setengah hati”. Berkenaan dengan hal tersebut, menarik jika diingat pendapat R.D.H Koesoemahatmadja yang menyatakan bahwa:²³

“Walaupun pemberian otonomi itu pada dasarnya merupakan kebebasan bagi daerah swantra (atau daerah otonom) yang bersangkutan, namun soal percampuran tangan pemerintah pusat masih harus tetap dimungkinkan. Percampuran tangan ini hendaknya sedapat mungkin tidak dijalankan langsung terhadap urusan rumah tangga intern, yaitu agar prinsip pemberian otonomi itu betul-betul dapat diperkembangkan secara sehat dan dengan penuh rasa tanggung jawab pada daerah masing-masing.”

Kedua, Peraturan Pemerintah yang Mengatur Soal Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak Memperjelas Pelaksanaan Kewenangan.

Pasal 12 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara tegas menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah (PP) memuat materi muatan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Faktanya, hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat²⁴ justru tidak mampu menjelaskan secara rigid bagaimana tugas dan kewenangan tersebut dijalankan. Tidak hanya itu, justru dalam beberapa rumusan, masih terdapat norma-norma yang bersifat “*open clause*”. Hal ini dianggap tidak menyelesaikan persoalan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang bukan tidak mungkin justru akan membuka ruang permasalahan baru.

Ketiga, Realita *vis a vis* antara Menteri dan Gubernur.

Realita *vis a vis* antara Menteri dan Gubernur tidak jarang terjadi oleh karena kedudukan keduanya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Disatu sisi, Gubernur adalah wakil pemerintah pusat di daerah yang juga disertai urusan pemerintahan untuk menjalankan

²³ R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Bandung: Binacipta, 1979). Hlm. 100.

²⁴ Selain berkedudukan sebagai daerah otonom, daerah pada dasarnya juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Hal ini kemudian membuat Gubernur memainkan peran ganda tidak saja sebagai kepala daerah, tetapi juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam M. Arafat Hermana and Arie Elcaputera, “Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Al Ijarah : Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 5, no. 2 (2020). Hlm. 11.

pemerintahan daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang pada akhirnya membuat daerah memiliki hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Namun disisi yang lain, menteri sebagai pembantu Presiden diberikan tugas dan kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren oleh daerah. Kedudukan yang demikian itu membuat takkala antara Menteri dan Gubernur “merasa” saling memiliki kuasa atas nama Presiden.

Dalam hal yang lebih teknis, bahkan menteri diberikan kewenangan untuk menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang tidak jarang justru materi muatan peraturan perundang-undangan yang berisi soal norma, standar dan prosedur tersebut tidak sejalan dengan keinginan daerah atau bahkan bertendensi merugikan daerah. Tidak hanya itu, dalam kewenangannya membentuk produk hukum, bahkan tidak jarang ditemukan berbagai Peraturan Menteri (Permen) yang substansinya mengatur hal-hal yang seharusnya menjadi kewenangan otonomi daerah yang membuat kerja otonomi daerah menjadi terganggu, re-sentralisasi dan bertentangan dengan amanat desentralisasi dan otonomi seluas-luasnya yang dijamin dalam konstitusi. Hal-hal yang demikian itulah yang pada akhirnya membuat tidak jarang Menteri dan Gubernur saling berhadap-hadapan.

Keempat, Persoalan Hierarkisitas Kedudukan Peraturan Daerah terhadap Peraturan Menteri atau Sebaliknya.

Persoalan hierarkisitas kedudukan Peraturan Daerah (Perda)²⁵ terhadap Permen atau sebaliknya sesungguhnya muncul dari suatu pertanyaan tentang “mana lebih tinggi hierarkisitasnya sebagai peraturan perundang-undangan antara perda dan permen?”. Sulit memang untuk menjawab hal tersebut secara pasti karena memang praktik sistem perundang-undangan Indonesia pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut sebagai UU P3) meninggalkan beberapa permasalahan, salah satunya adalah soal ketidakjelasan letak peraturan perundang-undangan dalam hierarki.²⁶ Dibutuhkan kajian yang lebih mendalam agar jawaban atas pertanyaan tersebut menjadi tepat. Namun setidaknya dapat diberikan gambaran sebagai berikut.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menjadi dasar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut pada ayat (2) dikatakan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

²⁵ Perda adalah produk hukum daerah yang dibentuk oleh Kepala daerah bersama DPRD selaku penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Baca: Agus Kusnadi, “Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Arena Hukum* 10, No. 1 (2017). Hlm. 72.

²⁶ Bayu Dwi Anggono, “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang: Permasalahan Dan Solusinya,” *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018). Hlm. 1.

Terhadap rumusan yang demikian itu dapat penulis sampaikan bahwa *pertama*, perda merupakan bagian dari produk peraturan perundang-undangan; *kedua*, perda provinsi menempati kedudukan dibawah 5 (lima) peraturan perundang-undangan lainnya dan membawahi 1 (satu) peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, yakni perda kabupaten/kota. Hal ini membuat seluruh materi Perda Provinsi tidak boleh bertentangan dengan lima peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud, dan Perda Provinsi dapat menjadi salah satu sumber hukum materil atas materi muatan dari perda kabupaten/kota.

Persoalan kemudian muncul takkala Pasal 8 ayat (1) juga menempatkan peraturan menteri sebagai salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dikatakan bahwa:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, **Menteri**, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Lebih lanjut ayat (2) menyatakan bahwa perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Persoalan menjadi kompleks ketika faktanya, Undang-Undang P3 tidak memberikan status kedudukan atau hierarkisitas secara tegas dan pasti terhadap Pasal 8 ayat (1), layaknya hierarkisitas yang terdapat dalam Pasal 7. Kemudian, Undang-Undang P3 pun tidak menjelaskan secara rigid mengenai apa yang menjadi materi muatan permen. Penjelasan mengenai materi muatan permen hanya dapat ditemukan dalam penjelasan Pasal 8 ayat (1) yang menyatakan bahwa peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Terhadap persoalan tersebut, sementara terdapat 2 (dua) pendapat hukum yang dapat penulis sampaikan. *Pertama*, perda dapat dikatakan memiliki kedudukan hukum yang lebih tinggi hierarkisitasnya dibandingkan permen jika ditafsirkan bahwa hadirnya Pasal 7 dan Pasal 8 pun merupakan suatu hierarkisitas yang tidak dapat dipisahkan. Dengan kata lain, setelah kita selesai membaca Pasal 7, barulah kemudian Pasal 8 dapat kita lihat. Sehingga UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar negara yang menempatkan posisinya pada tempat teratas, dan peraturan Kepala Desa atau yang setingkat menempatkan posisinya pada tempat terbawah. Alasan lain yang juga dapat dijadikan pembenar adalah bahwa berdasarkan tafsir sistematis, permen yang dibentuk berdasarkan kewenangan (*beleidregels*) atau tidak lahir akibat perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UU, PP, PERPRES), secara hukum harus diposisikan berada di bawah perda.

Kedua, permen dapat dikatakan memiliki kedudukan hukum yang lebih tinggi hierarkisitasnya jika kita tafsirkan bahwa kewenangan pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dalam menetapkan standar, prosedur dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren dalam bentuk peraturan perundang-undangan diwujudkan melalui peraturan menteri. Dikatakan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pemda secara berturut-turut sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:

- a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
 - b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (3) Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.

Berkenaan dengan hal tersebut, memang masih dibutuhkan kajian yang lebih mendalam. Hal ini dikarenakan untuk melihat hubungan antara permen dan perda tidak cukup hanya dengan pendekatan hierarkis, tetapi juga harus dilihat berdasarkan aspek kewenangan. Jika materi muatan permen merupakan bentuk-bentuk pembinaan yang tidak melanggar asas otonomi, maka permen tersebut valid sebagai pedoman bagi daerah. Namun, apabila materi muatan permen merupakan ketentuan-ketentuan yang membatasi hak otonomi daerah, permen tersebut kehilangan validitas hukumnya dan karenanya dapat dikesampingkan oleh daerah.

Kelima, Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah menjadi salah satu ciri penting pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini karena karakteristik sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia yang sangat beragam dari satu daerah dengan daerah yang lain.²⁷ Namun disayangkan ketika fakta memperlihatkan bahwa pola pembagian porsi dana bagi hasil sebagai bagian dari dana perimbangan ke daerah yang bersumber dari sumber daya alam, tidak mencerminkan politik hukum yang jelas dan merugikan daerah. Di sisi lain, daerah dibebani kewajiban untuk turut melakukan penyelenggaraan pemanfaatan hingga pengawasan. Hal ini pada akhirnya membuat implementasi/tujuan negara terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dirasakan belum sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan dan keselarasan berdasarkan undang-undang.²⁸

Ketidakjelasan politik hukum tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, disatu sisi, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kebijakan dasar perimbangan keuangan merupakan konsekuensi dari pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah. Di sisi lain, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, masih memberikan porsi dana bagi hasil yang lebih besar kepada kabupaten/kota atas pemanfaatan sumber daya alam. Padahal, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lebih banyak melimpahkan urusan kepada pemerintah provinsi daripada pemerintah kabupaten/kota. Kondisi ini mengakibatkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah tidak memenuhi asas kepastian hukum.

Kedua, Porsi pembagian dana bagi hasil pada sumber daya alam di sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, dan pemanfaatan panas bumi yang diatur di dalam Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

²⁷ Sudiyono, "Hubungan Politik Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah," *Jurnal.Unismabekasi* 1, no. 1 (2004). Hlm. 29.

²⁸ I Nyoman Sugawa Korry, "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Perimbangan Keuangan Yang Adil Dan Selaras," *Kertha Wicaksana* 12, no. 33 (2018). Hlm. 76

mencerminkan desain pembagian dana bagi hasil yang lebih besar untuk daerah penghasil. Desain ini mengakibatkan pemerintah kabupaten/kota mendapatkan porsi yang lebih besar. Di sisi lain, desain pembagian porsi pada sektor minyak dan gas bumi tidak di desain dengan pola yang sama, melainkan dilakukan sebagai konsekuensi atas pembagian urusan. Hal ini mengakibatkan porsi dana bagi hasil untuk pemerintah pusat lebih besar karena seluruh urusan minyak dan gas di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diurus oleh pusat dan tidak dilimpahkan ke daerah. Perbedaan desain atau pola pembagian dana bagi hasil pemanfaatan sumber daya alam di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menimbulkan ketidakpastian hukum.

B. Tindakan Untuk Menciptakan Keseimbangan Hubungan Antara Pusat dan Daerah

Terhadap lima kondisi yang menjadi penyebab terjadinya anomali hubungan pusat dan daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, muncul satu pertanyaan menarik soal apa tindakan yang dapat dilakukan untuk menciptakan keseimbangan hubungan antara pusat dan daerah? Berkenaan dengan hal tersebut, terdapat setidaknya lima tindakan solutif yang dapat dilakukan baik oleh pemerintah daerah secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah pusat. Kelima tindakan tersebut yakni:

Pertama, untuk mengatasi persoalan inproporsionalitas pembagian urusan pemerintahan konkuren perlu dilakukan konsolidasi nasional antara pemerintah pusat dan daerah dengan agenda pembaharuan pembagian urusan pemerintahan konkuren agar lebih proporsional dan sejalan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Hal ini akan bermuara pada perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan terkait dengan hal tersebut.

Kedua, untuk mengatasi ketidakjelasan pelaksanaan kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam peraturan pemerintah, perlu dilakukan perubahan yang mengarah pada penyempurnaan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Tidak hanya itu, diperlukan pula peraturan pemerintah yang mengatur secara rigid soal pelaksanaan kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah dan wakil pemerintah pusat guna mendorong kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya.

Lebih lanjut berkenaan dengan hal tersebut, meskipun norma-norma yang bersifat "*open clause*" dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membuka peluang besar bagi Gubernur sebagai Kepala Daerah untuk melakukan tugas dan kewenangan lain dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sepanjang sejalan dengan peraturan perundang-undangan, tetapi rumusan tersebut perlu ditegaskan baik dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah. Gubernur sebagai Kepala Daerah perlu diberikan kewenangan secara tegas untuk "mengatur kebijakan-kebijakan strategis" daerah dalam produk hukum daerah, baik Perda maupun Peraturan Gubernur. Dalam hal ini, meliputi instrumen hukum dan legal substansi. Hal ini menjadi beralasan karna penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan konsep otonomi seluas-luasnya, sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat dalam bingkai NKRI. Tidak hanya itu, Gubernur sebagai Kepala Daerah perlu diberikan kewenangan dalam melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di daerah. Hal ini menjadi beralasan sebab Gubernur adalah pelaksana pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi dan otonomi daerah.

Dalam hal kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, perlu sekiranya Gubernur diberikan kewenangan untuk terlibat dalam menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Konkuren. Hal ini menjadi beralasan karna meskipun pembinaan dan pengawasan terhadap hal tersebut ada ditangan

Pemerintah Pusat, tetapi urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan yang dilakukan secara bersama-sama. Sehingga penetapan mengenai hal sebagaimana dimaksudpun harus ada keterlibatan bersama.

Ketiga, untuk mengatasi persoalan *vis a vis* antara Menteri dan Gubernur, perlu dilakukan inventarisasi terhadap berbagai peraturan menteri yang dibentuk dengan tidak memperhatikan kewenangan menteri maupun materi muatannya atau bahkan merugikan daerah untuk kemudian ditindaklanjuti melalui *judicial review* ke Mahkamah Agung. Tidak hanya itu, perlu juga diusulkan untuk dilakukan perubahan ketiga terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Khususnya pada kewenangan menteri untuk menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Konkuren; dan pembagian urusan pemerintahan konkuren itu sendiri dengan mengkedepankan otonomi seluas-luasnya dan prinsip-prinsip pembagian urusan pemerintahan yaitu akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Dalam tindakan yang ekstrane, Gubernur bahkan dapat mengesampingkan permen sebagai pertimbangan hukum jika materi muatan permen sebagaimana dimaksud membatasi hak otonomi. Hal ini dikarenakan dalam suatu konsepsi, peraturan menteri yang secara nyata kongkrit membatasi hak otonomi “patut” dianggap kehilangan validitas hukumnya sebagai dasar hukum sehingga dapat dikesampingkan oleh daerah.

Keempat, untuk mengatasi persoalan hierarkisitas kedudukan perda terhadap peraturan menteri atau sebaliknya, perlu diusulkan untuk dilakukan perubahan kedua terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Khususnya pada Pasal 7 dan 8 untuk mempertegas kedudukan, hierarkisitas dan materi muatan perda maupun permen.

Kelima, untuk mengatasi persoalan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan menempatkan porsi dana bagi hasil, baik pajak maupun dari pemanfaatan sumberdaya alam yang lebih mencerminkan asas keadilan dan keselarasan sebagaimana diamanatkan di dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945; Menentukan objek dan jenis penerimaan negara yang menjadi komponen bagi hasil pemanfaatan sumber daya sebagai unsur dana perimbangan dengan skema norma terbuka (*opened list*) agar penambahan jenis pungutan yang dilakukan oleh pusat dalam kerangka pemanfaatan sumber daya alam turut pula meningkatkan dana bagi hasil yang diterima daerah; dan menyusun skema pemberian insentif bagi daerah yang mampu mempersempit celah fiskal.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwa terdapat setidaknya lima kondisi yang menjadi penyebab terjadinya anomali hubungan pusat dan daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi tersebut adalah *pertama*, inproporsionalitas pembagian urusan pemerintahan konkuren yang patut diduga melanggar prinsip otonomi seluas-luasnya; *kedua*, Peraturan Pemerintah yang mengatur soal kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tidak memperjelas pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud; *ketiga*, realita *vis a vis* antara Menteri dan Gubernur; *keempat*, persoalan hirarkisitas kedudukan Perda terhadap peraturan menteri atau sebaliknya; dan *kelima*, adalah soal perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Untuk menciptakan keseimbangan hubungan antara pusat dan daerah, terdapat setidaknya lima tindakan solutif yang dapat dilakukan baik oleh pemerintah daerah secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah pusat.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan yang telah diuraikan diatas, dapat diberikan saran kepada pemerintah pusat untuk dapat menciptakan penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan oleh pemerintah daerah secara murni dan konsekuen sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945. Tidak hanya itu, disarankan pula kepada pemerintah pusat dan daerah untuk dapat menciptakan keseimbangan hubungan pusat dan daerah melalui lima tindakan solutif sebagaimana diuraikan dalam pembahasan. Hal ini penting dilakukan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Adiyanta, F.C. Susila. "Pembaruan Hukum Nasional: Pruralisme, Unifikasi Hukum, Dan Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah." *Administrative Law and Governance Journal* 2, No. 1 (2019): 93–105. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.93-105>.
- Agus Dwiyanto, dkk. *Reformasi: Tata Pemerintah Dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003.
- Agussalim Gadjong. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya." *Masalah-Masalah Hukum* 47, No. 1 (2018): 1. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.
- Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII, 2001.
- Faisal H. Basri. *Otonomi Atau Federalisme*. Jakarta: Sinar Harapan, 2000.
- H.M. Busrizalti. *Hukum Pemda Otonomi Daerah Dan Implikasinya*. Yogyakarta: Total Media, 2013.
- Hariyanto, Hariyanto. "Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi* 3, No. 2 (2020): 99–115. <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v3i2.4184>.
- Hermana, M. Arafat, and Arie Elcaputera. "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Al Ijarah : Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 5, No. 2 (2020): 113. <https://doi.org/10.29300/imr.v5i2.3482>.
- Korry, I Nyoman Sugawa. "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Perimbangan Keuangan Yang Adil Dan Selaras." *Kertha Wicaksana* 12, No. 33 (2018): 76–79. <https://doi.org/10.22225/kw.12.1.414.76>.
- Kusnadi, Agus. "Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya Uu No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *Arena Hukum* 10, No. 1 (2017): 61–77. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01001.4>.
- M. Laica Marzuki. *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*. Cetakan Ke. Jakarta: Sekjen &

- Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Revisi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Ni'matul Huda. *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*. Cetakan Pe. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Ode, La, and Ali Muhamad. "Aspek Hukum Hubungan Kewenangan Vertikal Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Tata Kelola Pemerintahan Legal Aspects of Vertical Authority Relationship between Central and Regional Government in Governance" 3, No. 1 (2021): 87–100.
- P. Rosodjatmiko. *Pemerintahan Di Daerah Dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H., Tarsito*. Bandung, 1982.
- R.D.H. Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1979.
- Ridwansyah, Muhammad. "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2018): 838. <https://doi.org/10.31078/jk1447>.
- Robuwan, Rahmat, Wirazilmustaan Wirazilmustaan, and Rio Armanda Agustian. "Konsep Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Bingkai Negara Kesatuan Dengan Corak Otonomi Luas." *Progresif: Jurnal Hukum* 12, No. 2 (2018): 2131–45. <https://doi.org/10.33019/progresif.v12i2.976>.
- Ryas Rasyid. *Otonomi Atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*. Cetakan Pe. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Saleh, Kausar Ali. "Mengelola Hubungan Pemerintahan Pusat Dengan Pemerintahan Daerah Yang Efektif Dan Efisien Dalam Politik Desentralisasi." *Ilmu Dan Budaya* 40, No. 55 (2017): 6289–6304.
- Sudiyono. "Hubungan Politik Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah." *Jurnal.Unismabekasi* 1, No. 1 (2004).
- Susila Wibawa, Kadek Cahya. "Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris Dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Di Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 2, No. 3 (2019): 400–412. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.400-412>.