

Dinamika Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Era Otonomi Daerah

¹Askana Fikriana, ²Jihadi Akbar Yusuf
^{1,2}STAIN Bengkalis

ARTICLE INFO

Kata Kunci:
Hubungan,
Pemerintahan,
Pusat,
Daerah

Email :
afikriana20@gmail.com
Jihadiakbar99@gmail.com

ABSTRACT

Bentuk Negara kesatuan merupakan pilihan yang sudah final. Siapapun tanpa kecuali harus setuju dengan formula susunan negara ini tanpa kecuali. Berbagai upaya penguatan untuk meneguhkan bentuk kegar kesatuan telah dilakukan sejak bangsa kita merdeka. Begitu strategis dan mendasarnya persoalan susunan negara ini, maka dalam konstitusi dilakukan melalui pembagian wilayah NKRI ini ke dalam daerah-daerah (provinsi dan kabupaten dan kota) yang memiliki pemerintahan sendiri untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya melalui asas desentralisasi disamping juga asas dekosentrasi sebagai salah satu karakter dari bentuk Negara kesatuan. Penerapan asas desentralisasi ini merupakan tindaklanjut dari pembagian atas wilayah Indonesia tersebut. Pembagian daerah-daerah dan dibentuknya pemerintahan daerah akan melahirkan pemerintahan yang berposisi sebagai pemerintah pusat dan pemerintahan yang berposisi sebagai pemerintahan daerah. Konstelasi penyelenggaraan pemerintahan yang demikian akan melahirkan wewenang, hak dan kewajiban dan hubungan antar susunan pemerintahan. Dalam posisi/kedudukan yang demikian akan sangat rentan terjadinya tarik menarik kepentingan dan sangat mungkin terjadinya ketegangan (spanning) jika pola hubungan dan kedudukan yang dibangun kurang tepat dan kurang harmonis. Pemahaman yang baik dan benar atas kedudukan, hak, wewenang serta kewajiban dalam hubungan pusat dan daerah akan memperkuat peneguhan dalam berbangsa dan bernegara melalui sikap saling menghargai dan menghormati keberagaman antar daerah dengan segala potensi dan kekurangan yang dimiliki. Kini rumah besar berupa Negara Kesatuan Republik Indonesia dan keluarga besar berupa bangsa itu harus dikelola secara benar sesuai dengan kaidah agama, konstitusi, hukum dan berbagai kearifan local yang telah diakui dan dijamin keberadaannya oleh Konstitusi.

Copyright © 2023. **Dalihan Na Tolu:**
Jurnal Hukum, Politik dan Komunikasi Indonesia
All rights reserved is Licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

PENDAHULUAN

Bentuk negara kesatuan yang kita pilih dan kita pertahankan hingga saat ini secara historis telah mengalami pasang surut dan tantangan yang luar biasa sesaat setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia diproklamasikan oleh sang duo Proklamator- Soekarno Hatta. Sejarah dan tantangan atas kelahiran negara kesatuan Republik Indonesia tersebut tidak saja muncul dari dalam negeri akan tetapi juga dari luar negeri. Ditilik dari sudut historis bentuk negara kesatuan yang kita pilih ini tentu tidak terlepas dari pengalaman sejarah negara kerajaan yang pernah berjaya di masa lampau, yaitu kerajaan Sriwijaya dan Majapahitr. Kejayaan bekas kedua kerajaan

nasional di masa lampau tersebut setidaknya memberikan pemahaman dan inspirasi sejarah yang amat kuat akan pentingnya persatuan nasional dalam wadah negara.

Selain itu, dipilihnya bentuk negara kesatuan juga merupakan salah satu hasil pemikiran keras dan mendalam dari para pendiri republik tercinta ini. Kini bangunan negara kesatuan Republik Indonesia yang berdiri kokoh diantara berbagai negara di dunia akan terus dipertahankan dan sekaligus menjadi komitmen seluruh komponen anak bangsa Indonesia. Puncaknya bentuk negara kesatuan merupakan pilihan yang sudah final, yang selanjutnya memikirkan bagaimana membangun tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah pada penguatan dari bentuk Negara tersebut. Mengingat luasnya wilayah dan Kondisi geografis negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil, jumlah penduduk yang besar dan dengan ribuan etnik suku, bahasa, budaya yang multikultural merupakan kekayaan yang amat mahal yang tidak dapat terbeli dengan apapun karena juga sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Sistem pemerintahan yang demokratis dengan tetap menghormati corak dan hak-hak asli masyarakat tidaklah mungkin dilakukan dengan system pemerintahan yang sentralistis.

Dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan, kondisi tersebut tentu sangat mustahil jika penyelenggaraan urusan pemerintahan hanya ditangani oleh pemerintah pusat saja dapat berjalan secara merata, adil dan demokratis. Kondisi geografis wilayah negara yang demikian tentu akan sangat tepat jika negara kesatuan ini kemudian dibagi-bagi menjadi daerah-daerah besar (provinsi) dan daerah provinsi dibagi-bagi lagi ke dalam daerah kabupaten dan kota untuk disertai urusan pemerintahan tertentu yang dikenal dengan otonomi daerah dengan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 merupakan penegasan formal Konstitusi bahwa bentuk negara kesatuan merupakan pilihan dan komitmen bangsa yang harus dipertahankan dan diisi dengan kreativitas pembangunan, sedangkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) merupakan penegasan konstitusional pemberian kewenangan kepada daerah-daerah untuk terlibat dan aktif menyelenggarakan pemerintahan yang menjadi urusannya. Kedua pasal ini merupakan pasal yang saling mengisi dan menguatkan yang setiap pembahasan keduanya harus selalu dikaitkan untuk mencegah tindakan resentralisasi maupun otonomi terhadap daerah yang kebalasan.

Mengedepankan sentralisasi berarti merupakan langkah mundur dalam penataan penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan mengagung-agungkan secara berlebihan terhadap daerah-daerah otonom merupakan karakter bentuk negara federasi yang tentu sangat membahayakan. Penataan keseimbangan dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara sistemik dengan karakter ke-Indonesiaan yakni dengan tetap menghormati hak-hak tradisional masyarakat serta hak asal-usul daerah harus senantiasa menjadi pemikiran awal dari setiap tindakan pengaturan hubungan pusat dan daerah. Hanya dengan pemahaman karakter sosial, budaya dan kesejarahan serta kewilayahan pengaturan hubungan pusat dan daerah akan mendapat legitimasi kuat dari seluruh komponen masyarakat yang kemudian diikuti dengan legalitas atas legitimasi tersebut.

Penguatan atas eksistensi pemerintahan daerah dengan hak otonominya juga telah mengalami pasang surut. Namun jika ditelaah secara mendalam dari kurun waktu pelaksanaan otonomi daerah yang benar-benar terasa dampak politis dan ekonomisnya adalah pasca reformasi dengan lahirnya format baru tata kelola pemerintahan daerah dengan instrumen undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan perundang-undangan pendukung lainnya.

Kelahiran undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut dalam perkembangannya ternyata menimbulkan eksekusi yang luar biasa terhadap format penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai produk awal terhadap pengaturan pemerintahan daerah era otonomi tentu sangat

wajar jika di dalamnya terdapat nuansa yang hampir bertolak belakang dengan yang berlaku dalam tiga dasa warsa pemerintahan sebelumnya. Sebagai wujud koreksi atas undang-undang pemerintahan daerah nomor 22 tahun 1999 serta sejalan dengan telah diamandemennya UUD 1945, yang telah membawa perubahan yang amat mendasar dan prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah maka lahirlah undang-undang nomor 32 tahun 2004 sebagai pengantinya.

METODE

Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Adapun keunggulan dari penelitian kualitatif yakni dapat menggambarkan sikap, perilaku, interaksi, dan hubungan kejadian politik secara detail dan mendalam. Itu dicapai karena penelitian kualitatif memfokuskan diri pada suatu peristiwa, menjelaskan proses tersebut sebagai tanggapan atas peristiwa, menganalisis masalah-masalah yang terdapat di dalam peristiwa tersebut, hingga membuat penemuan baru yang menghasilkan perkembangan pengetahuan empiris. Karena itu, penelitian kualitatif lebih memberikan analisis yang bersifat deskriptif, bukan prediktif. Hal demikian bergantung pada peneliti sebagai instrumen utama yang memiliki fungsi mengumpulkan dan menganalisis data penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsepsi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Tarik menarik kewenangan urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan bukanlah hal yang aneh. Jika kebijakan yang dibangun dalam membentuk hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak memperhatikan aspek-aspek karakter dan potensi daerah tentu akan membawa ekses social ekonomi, politik yang rumit dan biaya social yang amat mahal (*high social cost*).

Implementasi kebijakan otonomi daerah secara lebih terbuka dan berkeadilan dalam sejarahnya praktis dilakukan dan dinikmati pasca berakhirnya rezim orde baru. Di tengah-tengah suasana euphoria kebebasan politik atas kemenangan kelompok reformasi tersebut pemerintah dituntut secepatnya untuk menata dan mengelola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dan dalam perkembangannya tentu tidak seperti memecah semangka membagi/menyerahkan urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah. Sebab banyak pertimbangan dan kepentingan yang harus dipertimbangkan. Kondisi geografis dan sosiologis tiap daerah yang berbeda-beda benar-benar membutuhkan kearifan dan kajian yang komprehensif sebelum berbagai urusan pemerintahan tersebut akan diserahkan. Hubungan pemerintah pusat dan daerah oleh Clarke dan Stewart dikonsepsikan dalam tiga bentuk hubungan sebagai berikut:

1. *The relative autonomy model*. Dalam model relative autonomi pemerintah pusat memberikan kebebasan/ kewenangan bertindak yang lebih besar kepada daerah dalam kerangka tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan pemberian kewenangan dan kebebasan melalui peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah daerah menjadi lebih leluasa dalam bertindak. Dalam kondisi yang demikian daerah akan memiliki keleluasaan dalam mengatur dan mengurus urusan yang menjadi wewenangnya.
2. *The agency model*. Dalam model agency ini di mana daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga daerah hanya sebagai agen (penyalur/pelaksana saja) dari pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah tak lebih sebagai perangkat dari pemerintah pusat yang hanya berperan sebagai perangkat yang harus dengan patuh melaksanakan kebijakan pemerintah pusat.

3. *The interaction model*. Dalam model interaction ini, keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Jika interaksi yang dibangun antara pusat dan daerah berjalan dengan baik dan dapat saling mengisi maka kepercayaan pemerintah pusat terhadap daerah akan semakin besar dan luas demikian juga sebaliknya jika interaksi antara pusat dan daerah tidak baik maka akan sangat berpengaruh terhadap kepercayaan pusat terhadap daerah.

Pemikiran konsepsi atas hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dikemukakan di atas masing-masing tentu memiliki kelebihan dan kelemahan. Untuk diimplementasikan dalam system Negara kesatuan Republik Indonesia tentunya membutuhkan studi dan pengkajian yang mendalam dan komprehensif. Selain itu karakter daerah-daerah otonom di Indonesia memiliki heterogenitas yang luar biasa dimana masing-masing memiliki kekhasan sendiri-sendiri. Sebagai bentuk penghormatan atas karakter daerah-daerah dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas telah memberikan jaminan terhadap hal ini. Oleh sebab itu pemilihan model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah membutuhkan pemahaman dan kearifan yang tepat untuk mencegah timbulnya eksese negative dan munculnya disharmoni pusat dan daerah.

Pola hubungan yang dibangun antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah didesain dan dikokohkan dalam sebuah aturan hukum. Hukum yang mengatur tentang hal itu dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan selama ini telah mengalami pasang surut sejalan dengan system politik yang dibangun oleh kekuasaan politik. Sebagai contoh pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dibangun masa kekuasaan politik orde baru melalui instrument kekuasaan undang-undang nomor 5 tahun 1974 yang berwatak sentralistis dan otoritarian telah menempatkan pemerintah daerah lebih banyak sebagai perangkat pemerintah pusat sehingga praktis tidak ada gagasan dan kreativitas daerah dalam upaya mengembangkan potensi daerah dan membangun kesejahteraan masyarakat. Dan setelah kekuasaan politik orde baru berakhir pada tahun 1998 dan digantikan oleh kekuasaan politik reformasi melalui undangundang nomor 22 tahun 1999 dan pada tahun 2004 telah diganti dengan undangundang nomor 32, pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berubah sejalan dengan system politik yang dibangun saat itu yakni menekan pada demokratisasi politik dan ekonomi yang praktis tidak pernah didapat di era sebelumnya.

Bagaimana pola hubungan pusat dan daerah yang didesain dalam undang-undang pemerintahan daerah? Pengkajian atas pola hubungan tersebut tentu harus tetap merujuk pada konstitusi dan ketentuan hukum terkait. Prinsip dalam negara kesatuan mengandung makna bahwa pemerintah (pusat) merupakan penanggungjawab dalam seluruh penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu pemerintah pusat harus tetap menjaga konsistensi prinsip ini dalam situasi dan kondisi apapun. Untuk melaksanakan kewenangan ini pemerintah menggunakan instrument hukum, sumber daya manusia, dan juga sarana dan prasarana public.

Luasnya wilayah dan tugas pemerintah, maka wilayah Negara kesatuan dibagi-bagi ke dalam daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi-bagi lagi menjadi daerah kabupaten dan kota. Daerah-daerah tersebut kemudian diberi (secara formal dan material) kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan yang menjadi kewenangannya. Prinsip ini oleh undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah dikenal dengan desentralisasi. Pembagian daerah-daerah inilah yang kemudian melahirkan desentralisasi yaitu penyerahan sebagian urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat.

Keberadaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah inilah yang kemudian melahirkan hubungan antar susunan pemerintahan selain kewajiban. Dipahami dari aspek kewajiban, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sama-sama bertanggungjawab untuk

menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan hak, kewenangan, dan kewajiban serta tujuan dan cara yang telah ditentukan dalam aturan hukum. Untuk tetap menjaga konsistensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sekali lagi sebagai konsekuensi dari prinsip negara kesatuan, maka pemerintah pusat menggunakan instrument pembinaan dan pengawasan. Melalui instrument itu diharapkan penyelenggaraan pemerintahan daerah benar-benar tidak terjadi penyimpangan.

Konsepsi yang dibangun konstitusi kita dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat ditangkap, bahwa antar susunan pemerintahan (pusat-daerah) berkedudukan sama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan, namun demikian harus tetap diingat bahwa pemerintah pusat merupakan penanggungjawab secara nasional. Oleh sebab itu dalam hal-hal yang tertentu unsur sentralistik akan tetap mewarnai dan masuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam bentuk pengawasan dan pembinaan. Pemerintah Daerah memang diberi hak otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun pemerintah pusat tidak melepas tanpa kendali begitu saja. Melalui hubungan antar susunan pemerintahan (yang meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya), pembinaan dan pengawasan, penerapan asas dekonsentrasi kepada daerah provinsi merupakan bentuk-bentuk implementasi dari prinsip negara kesatuan yang dibangun dalam konstitusi kita.

Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selain semangat desentralisasi dengan hak-hak otonomnya keberadaan dan semangat sentralistik pemerintah pusat merupakan sesuatu yang tidak bisa dihilangkan kehadirannya sebagai konsekuensi dari prinsip Negara kesatuan tersebut. Oleh sebab itu pemahaman terhadap pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dikembalikan pada aspek kesejarahan, politik hukum yang dibangun konstitusi kita serta tujuan dari bernegara ini. Kesemua itu sebagai kunci pengingat agar dalam implementasinya dapat sebagai pencegah kemungkinan terjadinya over/arogansi pemerintah pusat terhadap daerah dengan dalih mengukuhkan prinsip bentuk Negara kesatuan dengan membalutnya dengan berbagai kemasan kebijakan yang resentralistik dan egoisme daerah yang kebablasan dengan dalih daerah memiliki otonomi yang tidak dapat dibatasi dan dikontrol oleh pusat, dimana sikap dan perilaku demikian dikawatirkan akan membangkitkan sikap dan perilaku yang disharmoni antara pusat dan daerah.

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Mendiskusikan hakekat pemerintahan daerah yang saat ini menguat implementasinya tentu tidak terlepas dari landasan konstitusional sebagai titik awalnya sekaligus sebagai wujud membangun konstitusionalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusi menegaskan, Negara Kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan dalam konstitusi ini sebagai bentuk amanat dan dasar untuk dilaksanakannya pengelolaan urusan pemerintahan secara berbagi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah. Oleh karena itu keberadaan pemerintah daerah dan pusat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kuota kewenangannya merupakan amanat dari konstitusi yang harus dijalankan.

Mengukur hak otonom dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah sebagai konsekuensi dari dibentuknya daerah-daerah otonom sampai dengan saat ini masih sulit ditemukan tujuannya yang menyevutkan secara jelas. Dalam ketentuan hukum Pasal 7 UU No. 32 Tahun 2004 secara limitatif diatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan urusan yang menjadi kewenangan urusan pemerintah daerah, sedang

tolok ukur lain sulit ditemukan. Mengukur otonomi daerah tentunya tidak sebatas dari jenis dan jumlah kuota otonomi semata, akan tetapi juga aspek lain.

Tolok ukur pemberian hak otonom terhadap penyelenggaraan otonomi daerah sampai saat ini masih belum secara tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh Untuk mengukur bobot desentralisasi (otonomi daerah) dalam sistem pemerintahan dapat diukur dengan menggunakan beberapa parameter. Jika dicermati dalam aturan hukum pembagian kuota penyelenggaraan urusan pemerintahan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota ada tiga macam jenis kriteria, yaitu secara limitatif menjadi urusan pemerintah, secara wajib dan pilihan bagi pemerintah daerah, serta secara bersama (*concurrrensensi*) antar susunan pemerintahan. Sedangkan kuota pembagian perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah guna mendukung penyelenggaraan otonomi telah diatur dalam undang-undang tersendiri sebagai satu kesatuan dengan undangundang tentang pemerintahan daerah. Melalui instrument hukum tersebut penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah mendapat kepastian dan legalitas atas berbagai sumber dan jenis pendanaan yang dapat digali.

Namun demikian dengan pengaturan secara hukum yang ketat terhadap pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah tidak berarti urusan sudah selesai. Wilayah Indonesia yang luas dengan karakter daerah masing-masing sangat berbeda tentu dibutuhkan kearifan tersendiri dalam hal ini. Oleh sebab itu melandaskan pada kondisi riil pada setiap daerah dalam pembagian dan penyerahan urusan pemerintahan merupakan sikap yang sangat menghormati keberagaman. Dengan demikian tentunya disetiap daerah tidak akan sama jenis dan banyaknya kuota urusan pemerintahan yang akan diserahkan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat tiga system rumah tangga daerah, yaitu system rumah tangga materiil, system rumah tangga formil, dan system rumah tangga nyata (riil). Dalam sistem rumah tangga materiil otonomi daerah bukan sesuatu (hak, wewenang dan tanggung jawab) yang tumbuh dan berkembang secara alami, melainkan hanya sebatas suatu pemberian atau penyerahan dari pemerintah pusat kepada daerah. Sistem ini bertolak dari pemikiran bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah antara pusat dan daerah atau secara kodrati dapat dibedakan. Ada/tidaknya otonomi daerah dalam system ini tergantung ada/tidaknya penyerahan suatu urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ditegaskan oleh Bagir Manan, suatu daerah hanya dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah kalau urusan itu diserahkan kepada daerah yang bersangkutan.

Menurut sistem rumah tangga formil hakekat otonomi daerah bukanlah merupakan sesuatu yang sifatnya pemberian, melainkan sesuatu yang dibiarkan tumbuh secara alami dan kemudian diberi pengakuan. Otonomi daerah secara kodrati telah melekat dalam diri suatu daerah sebagai layaknya hak yang melekat dalam diri manusia. Pangkal tolak sistem ini adanya prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pusat maupun daerah. Urusan yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada hakekatnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Selanjutnya menurut system rumah tangga riil/nyata. Dalam system rumah tangga riil urusan rumah tangga didasarkan pada keadaankeadaan atau factor-faktor nyata yang ada dalam suatu daerah.

Dalam system ini memberikan peluang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu menjadi urusan rumah tangga sendiri asalkan urusan tersebut secara nyata berdasarkan keadaan/factor nyata dan layak menjadi urusan rumah tangga daerah. Menurut sistem rumah tangga riil pada hakekatnya berawal dari adanya pengakuan dari pemerintah terhadap keadaan atau faktor riil yang tumbuh dan berkembang di lingkungan masyarakat suatu daerah, dan pada akhirnya menurut system rumah tangga riil ini kandungan/kuota kewenangan urusan pemerintahan akan berbeda/tidak sama/bervariasi antara

daerah yang satu dengan daerah lainnya. Sistem rumah tangga riil ini sangat mendukung dan lebih tepat untuk dijadikan model sistem otonomi Indonesia sebagai tindak lanjut dari dibentuknya daerah-daerah yang disertai urusan pemerintahan tertentu tetapi juga memberikan pengakuan (penguatan) formil atas urusan pemerintahan tertentu (nyata) yang telah ada lebih dahulu di daerah itu.

Sebagai satu kesatuan wadah dalam negara kesatuan maka antara pemerintah dan pemerintahan daerah akan dibangun hubungan antar susunan pemerintahan maupun sesama susunan pemerintahan. Hubungan antar susunan pemerintahan tersebut antara lain meliputi hubungan wewenang; hubungan keuangan, pelayanan umum, dan juga pemanfaatan sumber daya.

Prinsip pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan konstruksi system yang dibangun oleh UUD 1945. Keterbatasan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan merupakan salah satu alasan yang dikuatkan konstitusi dilibatkannya daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Melalui sistem penyelenggaraan urusan pemerintahan yang demikian diharapkan daerah-daerah akan lebih proaktif dan kreatif dalam menyelenggarakan dan mengurus urusan pemerintahan dan berbagai kepentingan masyarakat daerah. Sistem yang demikian diharapkan mampu membentuk dan menempatkan daerah-daerah menjadi penyangga (buffer) dalam upaya pembentukan pemerintahan nasional yang kuat, demokratis dan berkeadilan. Secara logika, jika pemerintahan daerah yang disokong oleh rakyat daerah kuat, maka pemerintahan nasional juga akan semakin kuat, dan sebaliknya jika kuatnya pemerintahan nasional tidak didukung oleh pemerintahan daerah yang kokoh sangat rawan terjadinya instabilitas politik.

Setralisasi dan Desentralisasi sebagai *Conditio Sine Quanon* dalam Negara Kesatuan

Komitmen nasional yang menggunakan asas desentralisasi dalam Negara Kesatuan Indonesia tersebut mengandung makna bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi negara Indonesia tidak hanya dilakukan semata-mata atas dasar asas sentralisasi, tetapi juga dengan menggunakan asas desentralisasi dan otonomi daerah sebagai perwujudannya. Dengan demikian, setidaknya di kalangan para Pembentuk UUD 1945 dan penyelenggara organisasi negara Indonesia (termasuk juga sampai dengan saat ini) telah menerima dan diterima pemikiran yang mendasar bahwa sentralisasi dan desentralisasi masing-masing sebagai asas organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak ditempatkan pada kutub yang berlawanan (*dichotomy*) dan dipisahkan (*separating*), tetapi kedua asas tersebut merupakan suatu rangkaian kesatuan (*continuum*) dan menyatu (*unity*).

Kedua asas ini memiliki fungsi yang berlainan dalam memberikan penguatan negara kesatuan, tetapi saling melengkapi bagi keutuhan organisasi negara. Secara lebih dan agak ekstrim penerapan asas sentralisasi secara ketat berfungsi menciptakan “keseragaman” dan juga pengendalian antar susunan pemerintahan daerah, sedangkan penerapan asas desentralisasi dibangun untuk menciptakan keberagaman di daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dari setiap daerah otonom sesuai dengan kekhasan dan dinamika daerah. Asas ini sekaligus sebagai perlindungan dan penguatan terhadap berbagai kearifan lokal termasuk adat istiadat serta hukum adatnya yang secara sosiologis telah ada dan memberikan penguatan untuk berjalannya pemerintahan daerah dan kehidupan masyarakat yang lebih baik secara efektif.

Penerapan kedua asas dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan yang telah diamanatkan oleh konstitusi itu sudah sangat tepat. Hanya saja secara terus menerus perlu dilakukan monitoring dan evaluasi atas implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (desentralisasi) dengan pembinaan dan pengawasan agar pembentukan daerah otonom dan

pemberian kewenangan dalam urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah sesuai dengan fungsi dan tujuannya.

Selain itu pemerintah juga tetap untuk tidak tergiur untuk mengeluarkan kebijakan yang menjerat dan mengarah pada usaha-usaha meresentralisasi terhadap urusan yang telah didesentralisasikan dengan perkecualian jika penyelenggaraan urusan tersebut telah dilalaikan atau salah dalam implementasikan sehingga menimbulkan dampak sosial dan politik yang membahayakan persatuan dan kesatuan serta kelangsungan kehidupan masyarakat daerah berdasarkan kriteria yang telah ditentukan dengan aturan. Penguatan terhadap kelembagaan daerah menjadi salah satu instrumen penting untuk tetap membangun trust dan soliditas bahwa keberadaan pemerintahan daerah sebagai ujung tombak yang penting untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan dan menjamin integrasi bangsa.

Membangun Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Mencermati keberadaan pemerintah pusat dan daerah dalam konsepsi negara kesatuan Republik Indonesia dipandang dari sudut efektifitas, efisiensi, ketepatan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, pemerataan keadilan politik dan ekonomi serta sosial, kesetaraan, kemandirian daerah tentu sangat terasa sekali manfaat yang telah dipetik. Pelaksanaan pemerintahan daerah hingga kini telah berjalan di tahun ke 11 pasca reformasi. Namun bagaimana format hubungan antara pemerintah pusat dan daerah perlu ada kejelasan. Apakah pemerintah daerah sebagai perangkat pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang berarti menguatnya resentralisasi ataukah pemerintah daerah sebagai sebuah entitas yang berdiri sendiri sebagai sebuah pemerintahan dengan segala kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah pusat tidak dapat melakukan intervensi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam hal ini tentunya tetap diingat, bahwa tanggung jawab nasional atas penyelenggaraan pemerintahan adalah pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat tetap memiliki hak prerogatif untuk melakukan pembinaan, control (monitoring) dan evaluasi serta memberikan reward dan bila perlu hukuman (sanksi) kepada pemerintah daerah yang tidak secara konsisten melaksanakan dan menyelenggarakan pemerintahan.

Kedepan perlu diatur bagaimana hubungan dan kedudukan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara sistemik. Pengaturan ini diperlukan untuk memberikan kepastian dan penguatan atas keberlangsungan pemerintah dan pemerintahan daerah. Dengan pengaturan yang jelas maka dapat dicegah kemungkinan munculnya ego pusat-daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan karena perbedaan konstelasi dan afiliasi politik antara kepala pemerintahan pusat dengan pemimpin/kepala pemerintahan daerah. Pengaturan hal itu sangat penting untuk dilakukan guna menjamin bahwa apapun afiliasi politik dan siapapun kepala/pemimpin daerah harus tetap loyal kepada pemerintah pusat dalam melaksanakan fungsi pemerintahan.

Sistem politik dan pemilu yang dibangun untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dan untuk memilih presiden dan wakil presiden memang sangat memungkinkan terjadinya perbedaan partai yang memenangkan sehingga pasangan calon presiden dan wakil presiden sangat mungkin berbeda partainya dengan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih.

Kondisi ini secara politis hal yang sangat lumrah terjadi sekaligus sebagai proses politik yang demokratis. Namun begitu perbedaan partai pemenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tentu bukan menjadi alasan bagi seorang kepala daerah dan wakilnya untuk tidak loyal kepada pemerintah pusat. Bahkan loyalitas harus selalu terbangun kepada pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan yang telah kita tetapkan. Oleh karena itu sangat tepat jika salah satu kewajiban kepala daerah dan wakilnya mempertahankan dan

memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk memagari guna memperkuat basis negara kesatuan dan dibagi-baginya menjadi daerah-daerah, maka sekali lagi ke depan harus dikuatkan dengan aturan hukum yang mengatur bangunan secara sistemik bagaimana kedudukan dan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Undang-undang pemerintahan daerah memang telah mengatur kedudukan dan pembagian kewenangan serta isi hubungan antar susunan pemerintahan. Pengaturan hubungan dan kedudukan secara sistemik pusat-daerah, daerah provinsi dengan kabupaten/kota dalam kerangka otonomi daerah perlu dipertegas guna menjamin kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan sesuai kewenangan masing-masing. Loyalitas yang terbangun antara pusat dan daerah ke depan tentunya bukan semata atas dasar kesamaan politik akan tetapi atas dasar kebersamaan dalam perbedaan, kepastian dan keadilan, tugas dan tanggungjawab serta kesadaran sebagai satu kesatuan bangsa dan Negara Indonesia.

KESIMPULAN

Pembentukan daerah-daerah otonom dan pemberian hak-hak otonom atas daerah-daerah otonom merupakan kebijakan yang konstitusional. Oleh karena itu pengaturan lebih lanjut dari amanat konstitusi tersebut untuk member penguatan sebagai konsekuensi dari pilihan bentuk negara kesatuan merupakan sebuah keharusan yang mendesak. Pola hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan perlu dikuatkan secara sistemik dengan aturan hukum guna menjamin kepastian dan kejelasan sejalan dengan kuatnya manfaat dan dukungan dari kebijakan otonomi daerah yang telah diimplementasikan secara riil dalam satu dasawarsa ini. Bagaikan sebuah sisi mata uang dari sebuah koin, maka antara pemerintah pusat dan daerah memiliki urgenitas dan tingkat kepentingan yang relative tidak berbeda dalam menjalankan fungsi pemerintahan guna mewujudkan tujuan dibentuknya Negara. Inilah pilihan ideal yang harus ditindaklanjuti dengan penataan dan pemberian penguatan.

REFERENSI

- Agus Dwiyanto, dkk. 2003. *Reformasi: Tata Pemerintah Dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM
- Harry Setya Nugraha. 2021. Anomali Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Praktik Penyelenggaraan pemerintahan Daerah. *Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Balik Papan*.
- Merlien I. Matitaputty. 2012. Desentralisasi Dan Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia (Problem dan Tantangan). *Jurnal Sasi* Vol. 18 No.'1 Bulan Januari. Maret.
- Imam Ropii. Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi dan Dinamikanya). *Maksigama Jurnal Hukum* Tahun 18 Nomor 1 periode Nov. 2015, hlm 39
- Jacko Ryan. 2022. Dinamika Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penanganan COVID-19: Studi Kasus di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol. 21 No. 02
- Nur Wijayanti, S. 2017. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Media Hukum*.
- Rahman, K. 2017. Pelayanan Pemerintahan yang Bertanggung Jawab. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*. 16(28)
- Suharto, E. 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial dalam mewujudkan negara kesejahteraan (welfare state) di Indonesia*. Alfabeta.
- Yusdianto. 2014. Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*.