

## **MENGELOLA HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG EFEKTIF DAN EFISIEN DALAM POLITIK DESENTRALISASI<sup>1</sup>**

**Kausar Ali Saleh**

Dosen Pascasarjana Ilmu Politik, Universitas Nasional Jakarta

### ***Abstract***

*Within the framework of the politics of decentralization in the Era of political Reform beginning in 1998, authorization of several responsibilities in the hands of local governments across Indonesia is very crucial given the limited capacity in terms of human resources vis-à-vis the huge number of districts and municipalities in the country. The study makes an account of the relationship between central government in Jakarta and local governments to look into the effectiveness and efficiency of running the good governance in macro politics perspective. The study finds that in the course of time, the policy to put stronger authority of governors by the enactment of the Law No. 23 2014 is ensuring Indonesia's strong integrity of the territory of the country with vast and huge numbers of archipelagic country.*

**Keywords:** *decentralization, relationship, central government, local government, effectiveness and efficiency*

### **A. Pendahuluan**

Republik Indonesia yang sama-sama kita cintai, merupakan negara kesatuan yang saat ini mempunyai 542 daerah otonom terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten dan 93 kota serta mempunyai 7.160 kecamatan, 8.430 kelurahan dan 74.754 desa dengan kondisi geografis kepulauan dan jumlah penduduk yang besar. Karena mempunyai keanekaragaman budaya dan adat istiadat dan agama serta ditunjang dengan sumber daya alam yang

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada acara Pengukuhan Guru Besar di Universitas Nasional Jakarta, Pada Tanggal 11 Februari 2017.

memadai, maka diperlukan pengelolaan yang tepat agar semua ini dapat terkelola dengan baik.

Kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia merupakan pilihan yang tepat, mengingat kondisi geografis Indonesia yang luas dan memiliki potensi serta karakteristik yang berbeda-beda. Potensi yang beranekaragam tersebut antara lain berupa keadaan demografis (kependudukan) yang terdiri dari berbagai etnis, sosial budaya, adat dan bahasa, keagamaan, yang heterogen berbaur dalam keberadaan warga masyarakat dengan kondisi sosial ekonomi, tingkat kemajuan dan daya nalar yang berbeda-beda pula.

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tujuan 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 terpisahkan (Rasyid (2000:78) dalam Kausar (2013)). Masalah otonomi daerah tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah.

Dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu demokrasi dan kesejahteraan. Tujuan demokrasi akan memposisikan Pemda sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau *civil society*. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan Pemda untuk menyediakan pelayanan publik untuk masyarakat lokal secara efektif, efisien dan ekonomis.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di Daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali

pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota.

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, perlu memperhatikan pola hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang antar pemerintahan wajib memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Hal ini perlu disadari karena daerah dalam mengelola daerah tidak dapat berdiri sendiri, untuk itu diperlukan kerjasama baik dengan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi maupun antar daerah.

## **B. Politik Desentralisasi**

Jauh sebelum Republik ini lahir, yaitu sejak wilayah Indonesia terbagi dalam kerajaan-kerajaan, pola pendelegasian wewenang (desentralisasi) sudah dipraktekkan. Juga pada zaman penjajahan Belanda dulu, dimana kebijakan desentralisasi juga diberlakukan melalui undang-undang desentralisasi (*desentralisatie wet*) tahun 1903. Begitu pula pada zaman penjajahan Jepang, kebijakan desentralisasi Belanda tetap diteruskan dengan titik berat untuk mendukung kepentingan militer Jepang.

Desentralisasi dan otonomi daerah sudah menjadi pilihan anak-anak bangsa, bukan hanya sekarang ini, tetapi bahkan sejak para pendiri bangsa di masa lalu. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya UU Nomor 1 Tahun 1945 yang merupakan fakta bahwa Pemerintah Pusat yang baru saja menyatakan kemerdekaannya untuk kali pertama dalam pembentukan undang-undang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang di dalamnya terdapat makna otonomi daerah menunjukkan bahwa desentralisasi sebagai suatu nilai yang penting. Begitupun dalam semua

undang-undang tentang pemerintahan daerah lainnya yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965.

UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir dengan LTU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini mengingat kondisi demografis, sosial budaya, dan geografis yang memiliki variabilitas yang tinggi antar daerah, menjadikan desentralisasi sebagai keniscayaan.

Pilihan para pendiri bangsa di masa lalu terhadap desentralisasi dan otonomi daerah menunjukkan kearifan mereka terhadap tingginya pluralitas bangsa. Indonesia yang memiliki wilayah yang sangat luas dan terbentang pada begitu banyak pulau yang terpisah satu dengan lainnya, dengan etnisitas, budaya, dan tingkat sosial ekonomi yang berbeda-beda membutuhkan pemerintah daerah yang otonom dan memiliki kapasitas merespon dinamika lokal yang kompleks.

Keyakinan bahwa desentralisasi menjadi pilihan yang tepat dapat dijustifikasi dengan melihat pengalaman banyak negara lain yang berhasil menggunakan desentralisasi untuk mendorong pembangunan daerah, demokratisasi, dan kesejahteraan ekonomi (Boone 2003, Kohl 2003, Lam 1996, Oates 1972; Manin, Przeworski and Stokes 1999 – dalam Naskah Akademik RUU Pemerintahan Daerah, 2011). Bahkan, dalam *New Public Management* (NPM), yang sekarang ini menjadi gerakan pembaharuan administrasi publik di negara maju dan berkembang, desentralisasi telah menjadi satu nilai penting dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang efisien, efektif, responsif, dan akuntabel (Osborne & Gaebler, 1993; Pollit, Birchall dan Putman, 1998 – dalam Naskah Akademik RUU Pemerintahan Daerah, 2011). Implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia yang melahirkan otonomi daerah mengalami pasang surut sesuai dengan dinamika politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi. Selain itu, masih terdapat berbagai keluhan tentang ketidakmampuan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia memenuhi harapan dari banyak pemangku kepentingan, baik ketidaktepatan model desentralisasi yang diterapkan dan karena kesalahan implementasinya, atau bahkan karena interaksi dari keduanya.

Otonomi daerah merupakan koreksi terhadap sentralisme, dimana sekarang ini telah menjadi *political will* pemerintahan untuk memperbaiki kondisi pemerintahan daerah dan mengeliminasi potensi disintegrasi daerah-daerah. Dalam kaitan ini, kiranya penting untuk menelisik istilah otonomi itu

sendiri yang berasal dari bahasa Yunani: *autonomos/autonomia*, yang ini berarti "keputusan sendiri" (*self ruling*). Dalam hal ini Samudra (2000:73-74) mengutip kamus Bahasa Inggris "*American Heritage Dictionary*", bahwa dalam istilah otonomi terdapat beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak "dikontrol" oleh pihak lain ataupun kekuatan luar;
2. Otonomi adalah bentuk "pemerintahan sendiri" (*self government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self-government, selfdetermination*);
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa;
4. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup meupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self sufficiency, self-reliance*);
5. Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*role*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Relevan dengan itu, Kartiwa dan Nugraha (2012:6) mengemukakan, bahwa melalui otonomi luas sebuah eksistensi manusia sebagai individu yang pada hakekatnya otonom diwadahi dan diberikan ruang didalam proses pemerintahan untuk merumuskan, merencanakan dan melaksanakan serta mempertanggungjawabkan. Lebih lanjut dikatakan, bahwa otonomi daerah sesungguhnya tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi juga sekaligus mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat sendiri.

Desentralisasi yang dikembangkan di Indonesia adalah desentralisasi dalam negara kesatuan. Pilihan negara kesatuan telah jelas termuat dalam konstitusi dan masih menjadi konsensus politik. Walaupun konsep negara kesatuan mengalami dinamika dan penyesuaian sesuai dengan tantangan yang dihadapi, desentralisasi dalam negara kesatuan memiliki ciri yang berbeda dengan desentralisasi dalam negara yang menganut sistem federal. Dalam negara kesatuan umumnya desentralisasi hanya terjadi dalam kewenangan eksekutif, bukan dalam kewenangan legislatif dan yudisial. Pemerintahan daerah tidak memiliki kompetensi legislatif dan yudisial.

Pada negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada di tangan negara, bukan ada di daerah. Implikasinya, di negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah (DPRD) hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan review terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai negara kesatuan yang desentralistik, Indonesia memiliki konstruksi hubungan pusat dan daerah yang berbeda dengan konstruksi yang ada di dalam sistem federal. Dalam negara kesatuan, daerah (provinsi atau kabupaten/kota) umumnya dibentuk oleh negara (pusat) melalui peraturan perundangan tertentu. Karena itu daerah memperoleh kewenangan dari negara, bukan sebaliknya. Negara melalui undang-undang dapat membentuk dan membubarkan daerah, melimpahkan atau menarik kembali kewenangan dan fungsi yang dilimpahkan ke daerah. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah adalah kewenangan eksekutif yang dimiliki oleh Presiden, bukan kewenangan penyelenggara negara lainnya. UUD 1945 memberi kekuasaan pemerintahan tertinggi pada Presiden. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, Presiden harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan nasional, termasuk yang dilakukan oleh pemerintahan daerah. Karena itu, Presiden memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam hubungan provinsi dan kabupaten/kota, secara fungsional keberadaan provinsi diperlukan untuk memfasilitasi manajemen pemerintahan antar kabupaten/kota agar terjadi koherensi, sinergi, dan terintegrasi dengan baik. Hubungan antar keduanya perlu ditata dengan baik sehingga keberadaan keduanya mampu menciptakan sinergi dan komplementaritas yang menguntungkan warganya.

Sinergi dan komplementaritas antara pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan kalau pembagian urusan antar keduanya jelas dan terumuskan dengan baik. Pembagian urusan yang jelas, dalam negara kesatuan menjadi sangat penting perannya dalam membangun negara kesatuan yang solid dan kokoh. Penguatan peran provinsi perlu

diimbangi juga dengan penguatan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan hal ini sudah diatur secara jelas dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejarah perkembangan pemerintahan daerah, gubernur di Indonesia memiliki peran yang berubah-ubah (Kemendagri, 2011). Dalam UU Nomor 1 Tahun 1957, gubernur memiliki peran sebagai kepala daerah dan sekaligus sebagai alat pusat. Sedangkan dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 gubernur lebih banyak diperankan menjadi alat Pemerintah Pusat. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, pelaksanaan otonomi dititikberatkan pada daerah tingkat II dan bersamaan dengan itu asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi. Dalam kenyataannya, pelaksanaan dekonsentrasi lebih menonjol daripada desentralisasi, peran kepala wilayah lebih menonjol daripada kepala daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah gubernur, bupati, dan walikota bertindak sebagai kepala daerah sekaligus sebagai kepala wilayah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan pemerintah menerapkan split model dengan mendudukan kepala daerah kabupaten/kota semata-mata sebagai alat daerah dan tidak merangkap sebagai kepala wilayah. Bupati/walikota adalah kepala daerah dan tidak merangkap sebagai kepala wilayah. Daerah provinsi dinyatakan sebagai daerah otonom yang memiliki otonomi terbatas. Di samping sebagai daerah otonom, provinsi juga sebagai wilayah administrasi dan gubernur disamping sebagai kepala provinsi juga sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Selanjutnya UU Nomor 32 Tahun 2004 juga menganut paradigma yang sama dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, namun lebih memperkuat peranan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah dengan dirincikan tugas, wewenang dan kewajiban yang bersifat "*attributed*" yang dinyatakan dalam Pasal 37 dan Pasal 38. Dalam perkembangannya, keberadaan pasal tersebut dirasakan belum mampu menempatkan gubernur secara jelas baik sebagai kepala provinsi dan sebagai wakil Pemerintah Pusat. Tarik menarik peran gubernur sebagai kepala provinsi dan wakil Pemerintah Pusat selalu terjadi sesuai dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kepentingan pemerintah dalam menjamin kepentingan nasional dan kesatuan bangsa.

Pengaturan mengenai peran gubernur baik sebagai kepala provinsi dan sebagai wakil pemerintah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dirancang

untuk menjamin keutuhan wilayah Indonesia, kesatuan bangsa, dan mendorong dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adanya pembagian peran yang jelas dari gubernur sebagai kepala provinsi dan wakil Pemerintah Pusat, instrumen kelembagaan dan sumber biaya yang akan digunakan oleh gubernur dalam menjalankan masing-masing perannya, mekanisme yang akan digunakan untuk memainkan masing-masing peran itu dengan baik dan implikasi dari pelaksanaan masing-masing peran tersebut. Pilihan untuk memanfaatkan kedudukan gubernur sebagai wakil pusat dan instrumen kelembagaannya tentunya mempertimbangkan dampaknya terhadap kompleksitas struktur birokrasi di daerah, efisiensi dan kejelasan hubungan antara susunan pemerintahan.

Penguatan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah juga memiliki rasionalitas lainnya. Untuk memperkuat NKRI, Presiden membutuhkan instrumen yang dapat menjalankan peran sebagai *intermediaries, enabling, and synergizing institution* untuk penguatan kapasitas dan optimalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penambahan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjadi pilihan yang mudah, murah, dan efektif untuk membangun konsistensi dan sinergi penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah. Penerapan peran ganda gubernur juga dinilai lebih sesuai dengan semangat desentralisasi daripada menjadikan gubernur sepenuhnya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Pemikiran untuk menjadikan gubernur sepenuhnya sebagai wakil Pemerintah Pusat dan menjadikan provinsi sebagai wilayah administratif dapat menjadikan NKRI semakin sentralistis dan mempersempit ruang untuk partisipasi publik yang menjadi salah satu nilai yang ingin diwujudkan oleh kebijakan desentralisasi.

Keberhasilan desentralisasi membutuhkan adanya konsistensi dalam keseluruhan aspek kebijakan dan implementasinya. Dalam aras kebijakan, konsistensi diperlukan antar peraturan perundangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan dengan peraturan perundangan yang mengatur kegiatan-kegiatan kementerian dan lembaga. Undang-undang tentang pemerintahan daerah harus menjadi arah kebijakan yang menjiwai dan menjadi pedoman bagi pembentukan undang-undang sektoral. Ketidakharmonisan antara undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan undang-undang sektoral dapat menciptakan kebingungan aktor-aktor di pusat dan daerah. Sebagaimana pengalaman di

negara-negara lainnya, ketidakharmonisan undang-undang bukan hanya akan menimbulkan kekaburan terhadap substansi peraturan perundang-undangan tetapi juga akan mempersulit pelaksanaan dari desentralisasi itu sendiri. Kekaburan dalam isi kebijakan akan mendorong munculnya mis-intepretasi dan distorsi kebijakan yang tidak perlu dan dapat menjauhkan kebijakan desentralisasi dari nilai-nilai yang akan diwujudkankannya.

Dalam implementasi, perlu dikembangkan strategi yang menjamin pelaksanaan desentralisasi benar-benar sesuai dengan semangat yang dimiliki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan undang-undang pemerintahan daerah harus diikuti dengan pembentukan peraturan pelaksanaan yang sesuai dengan semangat pembentukan undang-undang itu sendiri. Konsistensi antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya harus dijaga agar implementasi dari undang-undang itu benar-benar sesuai dengan semangat dari pembentuk undang-undang. Dengan cara ini maka distorsi implementasi dapat ditekan seminimal mungkin sehingga pelaksanaan desentralisasi dapat menciptakan hasil sebagaimana yang diharapkan.

Dengan kebijakan desentralisasi berarti ada suatu landasan kuat untuk mengembangkan demokrasi di seluruh strata pemerintahan, dimana demokrasi merupakan salah satu sendi utama dan prinsip dasar yang dianut oleh Indonesia. Hal ini berarti memberi peluang yang luas terhadap peranan aktif elit politik daerah dan tokoh masyarakat di seluruh daerah dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

### **C. Konsepsi Hubungan Pusat dan Daerah**

Konsekuensi logis dari konsep negara kesatuan adalah kekuasaan pemerintahan ada di tangan Pemerintah Pusat. Dianutnya kebijakan desentralisasi, maka sebagian kekuasaan pemerintahan tersebut diserahkan ke daerah dengan semangat otonomi yang seluas-luasnya. Namun betapapun luasnya otonomi yang diberikan ke daerah, tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat.

Konstitusi UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang desentralistik dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan. Keyakinan bahwa desentralisasi merupakan pilihan yang tepat, mengingat begitu luasnya Negara Indonesia, sehingga tidak

efektif apabila urusan Pemerintahan dijalankan sendiri oleh Pemerintah Pusat. Oleh karenanya negara perlu mendistribusikan kewenangan dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan kepada daerah provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom. Hal ini tersirat dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945. Kekuasaan eksekutif dalam arti kekuasaan pemerintahan ada di tangan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden tersebut yang kemudian sebagian diserahkan ke daerah. Dengan demikian pemerintah daerah menyelenggarakan sebagian kekuasaan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan Presiden.

Mengingat tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berada dibawah pembinaan dan pengawasan Presiden agar pemerintah daerah berjalan secara harmonis, selaras dan sinergis dengan kebijakan nasional yang menjadi tanggung jawab Presiden sebagai kepala pemerintahan nasional. Dalam konteks negara kesatuan hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah adalah hirarkhis. Artinya pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan Presiden berada dibawah pengawasan dan pembinaan Presiden. Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang berdasarkan UUD 1945 mendapat pelimpahan dari Presiden untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan menteri tersebut yang kemudian sebagian diserahkan ke daerah untuk menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurusnya.

Pada negara kesatuan betapapun luasnya otonomi daerah atau urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus tetap dalam batas-batas koridor kebijakan nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah dalam merumuskan kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional. Hal ini dimaksudkan agar tercipta sinergi dan keserasian antara kebijakan Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah.

Agar tercipta sinergi penyelenggaraan urusan pemerintahan antara kementerian dengan pemerintahan daerah, Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk bertindak selaku koordinator dari kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian yang

sebagian urusannya diserahkan ke daerah. Kementerian yang kewenangannya diserahkan kepada daerah berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis kepada pemerintahan daerah, sedangkan Kementerian Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi dan sinergi antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan secara keseluruhan, hal ini telah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan terdapat urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi atas Pemerintah Pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pilihan dasar sejumlah 6 (enam) urusan yaitu: (i) pendidikan, (ii) kesehatan, (iii) pekerjaan umum dan penataan ruang, (iv) perumahan rakyat dan kawasan permukiman, (v) ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan (vi) sosial serta urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar ditentukan standar pelayanan minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Dalam pelaksanaan urusan konkuren baik di provinsi maupun kabupaten/kota mengacu pada norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan konkuren. Selanjutnya terkait urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menimbulkan dampak ekologis melewati batas-batas administrasi daerah kabupaten/ kota menjadi kewenangan daerah provinsi.

UU Nomor 23 Tahun 2014 dikenal dengan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan, umum menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan yang terkait dengan pemeliharaan ideologi Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan

kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

#### **D. Upaya Meningkatkan Sinergitas Hubungan Pusat dan Daerah**

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI, mengingat tantangan Indonesia di tengah lingkungan strategis antara lain menghadapi pasar bebas ASEAN.

Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan berbagai dinamika perubahan yang terjadi acapkali ditemui permasalahan. Seperti antara lain yang terjadi saat ini, terjadi gugatan ke Mahkamah Konstitusi terkait perubahan kebijakan pemerintahan daerah melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 dalam hal peralihan penyelenggaraan urusan pemerintahan terjadi friksi terhadap peralihan tersebut. Hal ini tentunya memerlukan komunikasi yang baik diantara pihak-pihak terkait baik di Pusat maupun daerah dalam mengimplementasikan perubahan kebijakan tersebut.

Permasalahan yang timbul dalam hubungan Pemerintah Pusat dan daerah, mengakibatkan situasi "diametrik" yakni suatu hubungan saling berhadapan antara Pusat dan daerah. Seyogyanya, hubungan "diametrik" tersebut secara kreatif berubah menjadi pola hubungan "kekeluargaan"

(*incorporated*). Artinya, Pusat dan daerah menyikapi otonomi daerah sebagai suatu tanggungjawab bersama dan secara bersama-sama mengelola otonomi daerah tersebut dengan pembagian peran yang jelas baik di Pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Pemerintah daerah disikapi sebagai "anak" yang mulai besar dan ingin menolong "orang tuanya" (Pusat) untuk mengerjakan urusan keluarga (urusan pemerintahan).

Sikap pertama dari orang tua adalah adanya kejelasan "urusan rumah tangga" apa saja yang akan diberikan ke "anak". Kedua, sang "anak" diberdayakan agar memahami dan mempunyai kemampuan untuk mengerjakan urusan rumah tangga yang diserahkan tersebut. Ketiga, melakukan supervisi terhadap anak dalam pelaksanaannya disertai dengan melakukan fasilitasi atau pemberdayaan bilamana di anak kurang mampu melaksanakan urusan rumah tangga tersebut. Berikan "imbalan" (*reward*) bagi anak yang berprestasi baik serta berikan "sanksi" (*punishment*) kepada anak yang dengan sengaja menelantarkan urusan rumah tangga tersebut. Inilah esensi pendekatan "kekeluargaan" dalam menyikapi otonomi daerah di Indonesia kalau kita mau mengambil manfaat besar dari penerapan kebijakan desentralisasi.

Saat ini Pemerintah sedang menyusun peraturan perundang-undangan tindak lanjut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah baik Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Permendagri, hal ini diharapkan dapat terealisasi sesegera mungkin sampai batas waktu yang telah ditentukan dan lagi-lagi koordinasi dan konsolidasi antar tingkat pemerintahan perlu diperkuat. Penyusunan peraturan perundang-undangan ini bukan hanya tanggungjawab Kementerian Dalam Negeri tetapi kementerian/lembaga terkait terlibat dalam penyusunan ini dan tentunya melibatkan masukan daerah.

Patut diapresiasi Menteri Dalam Negeri saat ini memposisikan Kementerian Dalam Negeri sebagai "poros" penyelenggaraan pemerintahan dari Pusat sampai dengan ke Pemerintahan daerah bahkan hingga desa. Hal ini bukan mengingkari prinsip desentralisasi dan otonomi daerah tetapi hal ini telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan bahwa Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk bertindak selaku koordinator dari kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian yang sebagian urusannya diserahkan ke daerah. Hal ini harus diperkuat dengan koordinasi dan konsolidasi antar kementerian/lembaga dan

daerah. Diharapkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dapat berjalan baik dan dengan terciptanya hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah yang baik program pemerintah dapat terlaksana dan semua ini semata-mata untuk kesejahteraan masyarakat dan akhirnya daerah mampu berdaya saing.

### **E. Penutup**

Pemahaman mengenai hubungan Pusat dan daerah dalam politik desentralisasi bagi hubungan sinergis ini akan menjadi sangat penting di tengah-tengah situasi dan kondisi yang senantiasa dinamis. Selanjutnya faktor kunci yang perlu diperhatikan adalah membangun sinergitas dengan membangun komunikasi dan koordinasi antar kementerian/lembaga sehingga dalam menyusun kebijakan dapat saling berkoordinasi dengan mengedepankan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan nasional serta menghilangkan ego sektoral sehingga tumpang tindih kewenangan dapat dihindari.

Begitupun antar tingkatan Pemerintahan dimana Pusat mengkoordinasikan untuk membangun sinergitas Pusat dan daerah dan melakukan pembinaan dan pengawasan secara nasional. Untuk itu peran gubernur sebagai wakil Pemerintah mempunyai fungsi yang sangat penting dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota sehingga terbangun sinergitas/sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Apabila Hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah berjalan baik dan harmonis, maka hal ini akan mendukung tercapainya kepentingan dan tujuan nasional yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Boone, Catherine, "*Decentralization As Political Strategy in West Africa*"; <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/4/355>.
- Boone, Catherine, "*Decentralization opening a new window for corruption; An Accountability Assessment of Malawi's Four Years of Democratic Local Governance* ", <http://cps.sagepub.com>.
- Kartiwa, H.A., dan Nugraha, 2012, "*Mengelola Kewenangan Pemerintahan*", Bandung: Lepsindo.
- Kausar AS., 2013, "*Membuka Cakrawala Otonomi Daerah*", Lepsindo.
- Kausar AS., 2007, "*Jejak Rekam Desentralisasi di Indonesia*", Paper tidak diterbitkan.
- Kementerian Dalam Negeri, 2011, "*Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*".
- Kertapraja, E. Koswara, "*Pokok-Pokok Pikiran Tentang Permasalahan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*", Paper tidak diterbitkan, 2007.
- Kohl, Benjamin, "*Democratizing Decentralization in Bolivia: The Law of Popular Participation*"; <http://jpe.sagepub.com/cgi/content/abstract/23/2/153>.
- Lam, Jermain TM., "*Decentralization in Publik Administration: Hong Kong's Experience*" [http://ppa.sag\\_cpub.com/cgi/content/abstract/11/1/](http://ppa.sag_cpub.com/cgi/content/abstract/11/1/).
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan Stokes. "*Elections and Representation.*" In *Democracy, Accountability, and Representation*, edited by Bernard Manin, Adam Przeworski and Susan Stokes. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Oates, WE. "*Fiscal Federalism.*" New York: Harcourt Brace and Jovanovich, 1972.

Osborne, David and Ted Gaebler, 1993, "*Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Publik Sector*" New York: Plume.

Pollit, Ch., J. Birchall, and K. Puttman. 1998. *Decentralizing Publik Service Management.* London: MacMillan Press, Ltd.

Samudra, Syahdana Guruh Langkah, 2000, "*Menimbang Otonomi Vs Federal Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*", Bandung: PT. Rema Rosda Karya.

## **Regulasi**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.