

## **Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia**

**Hariyanto**

Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Purwokerto  
Email : [hariyanto@iainpurwokerto.ac.id](mailto:hariyanto@iainpurwokerto.ac.id)

### ***Abstrak***

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji hubungan kewenangan pemerintahan pusat dan daerah dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia. 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 daerah otonom. Maka, ikhtiar menemukan bentuk hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah ditemukan. Akan tetapi dalam pandangan penulis model otonomi relatif (*the relatif autonomy model*), merupakan pilihan model yang lebih baik untuk menciptakan suatu pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

**Kata Kunci:** *Hubungan kewenangan, model otonomi relatif.*

### ***Abstract***

This article aims to examines the implementation of government affairs. So that it excludes regions to get involved directly and independently in order to manage and fight for the interests of their regions. Therefore, the issue of authority relations is related to how to determine the household affairs of the autonomous regions. Thus, the effort to find the ideal form of relationship between the center and the regions within the framework of a unitary state is not an easy problem to find. However, in the author's perspective, the relative autonomy model is a better choice of models to create a pattern of authority relations between the central government and regional governments.

**Keywords:** *Authority relationship, relative autonomy model.*

---

### **Sejarah Artikel**

Dikirim: 02 Oktober 2020  
Direview: 05 Desember 2020  
Diterima: 28 Desember 2020  
Diterbitkan: 29 Desember 2020

### **PENDAHULUAN**

Hubungan antara Pusat dan Daerah adalah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan dan bahkan menjadi perdebatan, hal ini disebabkan masalah tersebut dalam prakteknya sering memunculkan upa-

ya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan. Upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas sekali.

Dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah. Menurut Colin Mas Andrew sebagaimana dikutip oleh Aries Djaenuri, bahwa ada beberapa faktor yang dapat mengganggu dan merusak keserasian hubungan pusat-daerah yakni; *Pertama*, masih terdapatnya kesenjangan dan perbedaan antara sistem hubungan pusat-daerah yang telah digariskan secara formal dengan Kenyataan di dalam pelaksanaannya. *Kedua*, beberapa daerah masih merasakan adanya perlakuan yang tidak adil dari pemerintah pusat. *Ketiga*, makin rendahnya tingkat kemampuan pusat untuk memberikan subsidi kepada daerah.<sup>1</sup>

Pemerintah pusat dengan berbagai alasannya yaitu untuk menjaga kesatuan dan integritas negara, merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengenyampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Bahkan dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan (*eenheidsstaat*) menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk merubah negara kesatuan menjadi negara federal.

Oleh karena itu, gagasan negara federal atau negara serikat ini bisa dipicu karena adanya sentralisasi pemerintahan yang dianggap berlebihan. Bahkan mungkin bisa karena faktor lain seperti hubungan antara pusat dengan daerah yang tidak harmonis karena adanya perlakuan yang dianggap tidak adil dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.<sup>2</sup> Seperti dalam hal 'ketidakjelasan' pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Mekanisme pembagian kewenangan urusan pemerintahan yang mengikuti konsep urusan sisa (*residual functions*) yang diserahkan ke daerah kota atau kabupaten sedangkan urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi ditentukan secara jelas dan spesifik. Mengingat *scope* urusan sisa yang diserahkan ke kota atau kabupaten sangat luas, hal ini menimbulkan kesan bahwa kota atau kabupaten mengacu kepada prinsip otonomi luas (*general competence*) sedangkan otonomi terbatasnya (*ultra vires*) ada di tingkat provinsi.

Lebih lanjut, dalam hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukanlah merupakan hubungan antara dua subyek hukum (*publiek rechispersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang sendiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Dan sifat wewenang satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat, tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi.

---

<sup>1</sup> Aries Djaenuri, *Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Elemen-Elemen Penting Hubungan Keuangan Pusat Daerah* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2015), 55.

---

<sup>2</sup> Harun Al-Rasyid, *Federalisme Mungkin Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran) Dalam Adnan Buyung Dkk, , Federal Untuk Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2000), 7.

Berkaitan penelitian atau tulisan tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah, telah ada yang membahas antara lain yaitu; Dudung Abdullah,<sup>3</sup> membahas tentang hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah didasarkan pada sejarah peraturan perundang-undangan yang ada; Faisal Akhbar Nasution,<sup>4</sup> fokus yang diteliti adalah pada sektor keuangan mana daerah-daerah dapat berinisiatif mencari sumber-sumber penerimaan yang dibutuhkan untuk melaksanakan otonominya sebagai pencerminan pelaksanaan asas desentralisasi seperti yang dianut UUD 1945; Agus Kusnadi,<sup>5</sup> fokus permasalahan penelitian ini adalah: *Pertama*, mengkaji dan menganalisis hubungan pengawasan Pusat terhadap Daerah dikaitkan dengan penyelenggaraan otonomi luas setelah berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, mengkaji dan menganalisis pengaturan hubungan Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam hubungannya dengan kemandirian daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, tulisan ini mengkaji hubungan kewenangan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah, lalu berikhtiar untuk mendapat model hubungan yang lebih baik berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

<sup>3</sup> Dudung Abdullah, "Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah," *Jurnal Hukum Positum* 1 1 (2016): 83–103, <https://doi.org/10.35706/positum.v1i1.501>.

<sup>4</sup> Nasution Faisal Akbar, "Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18 3 (n.d.): 361–404, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss3.art5>.

<sup>5</sup> Agus Kusnadi, "Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Arena Hukum* 10 1, hlm 61–77, <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01001.4>.

## PEMBAHASAN

### Negara kesatuan sebuah wacana teoritis

Negara adalah organisasi besar yang dikelola secara modern. Negara menjadi tumpuan harapan dari rakyatnya untuk secara bersama-sama mencapai tujuan tertentu yang secara normative digariskan oleh the founding father dan secara umum dituangkan dalam konstitusi.<sup>6</sup> Di dalam organisasi negara senantiasa ada kompleksitas permasalahan yang bersumber pada kedaulatan (*souverignty*), baik bersifat internal maupun eksternal. Termasuk yang bersifat internal ini adalah dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Berdasarkan catatan Bank Dunia (*World Bank*), bahwa dari 116 negara yang termasuk ke dalam Negara berkategori berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk Negara kesatuan. Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa:

*"Unitary system need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower level units".*<sup>7</sup>

Dari uraian di atas dapatlah dipahami bahwa Negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi Negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas

<sup>6</sup> Samsul Wahidin, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), 5.

<sup>7</sup> Lihat Dalam Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintah)," *Jurnal Adm-inistrasi Pemerintah Daerah* volume 1, 9.

pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan Negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity of command*).

Berbicara mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah, maka ada dua bentuk negara yang penting untuk diuraikan di sini. Dua bentuk negara itu adalah negara kesatuan dan negara serikat atau federasi. Bentuk negara kesatuan yang diterapkan di Indonesia merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut C.F. Strong; negara kesatuan adalah bentuk negara yang dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional atau pusat.<sup>8</sup> Negara kesatuan merupakan negara yang berdaulat dan merdeka. Sehingga di negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah pusat yang mengatur seluruh daerah.<sup>9</sup>

Kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat dan tidak terletak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat berwenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), akan tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi

hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak lagi terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat. Sehingga adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat.

Oleh karena itu, ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat; (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Dengan demikian bagi para warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah saja. Bila dibandingkan dengan negara federasi dan konfederasi, maka negara kesatuan itu merupakan bentuk negara dimana ikatan serta integrasinya paling kokoh.<sup>10</sup>

Lebih jauh, bahwa negara kesatuan itu dapat berupa dalam dua bentuk: Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yang berkaitan dengan dengan negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah hanya tinggal menjalankan apa-apa saja yang telah menjadi kebijakan dan diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sementara negara kesatuan yang dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri

---

<sup>8</sup> C.F Strong, *A History of Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* (London: Sidgwick and Jackson, 1963), 61.

<sup>9</sup> C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), 3.

---

<sup>10</sup> Meriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 13 (Jakarta: PT Gramedia, 2016), 267-268.

(otonomi daerah) yang kemudian dinamakan dengan daerah otonom.<sup>11</sup>

Dalam Negara kesatuan bagian-bagian Negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka Negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dalam ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gebieds-deel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.<sup>12</sup>

### Desentralisasi dan Dekonsentrasi

Secara etimologi, desentralisasi berasal dari bahasa latin yang asal katanya *de* = lepas dan *centrum* = pusat, sehingga berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>13</sup>

Beberapa ahli memberikan pen- definisian mengenai desentralisasi dengan berbagai variasi dan perkembangannya, Wesber mengatakan bahwa : “*to desentralis- ed means to divide and distribute, as governmental administration; to withdraw from the center or place of concentration*”. (desentralisasi berarti membagi dan mendis- tribusikan, misalnya administrasi

pemerintah; mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi).<sup>14</sup>

J.H.A. Logemann sebagaimana dikutip oleh The Liang Gie dalam bukunya *Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia* jilid III menyatakan bahwa:

”*van desentralizatie spreek men als regel, indien overheidswerkzaamheid ve de landoverheid wordt afgewenteld op zelfregrende gemeenschappen*”. (orang berbicara tentang desentralisasi sebagai ketentuan, jika pekerjaan penguasa negara dilimpahkan kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri).

Harold F. Alderfer berpendapat bahwa:

“..... *In desentralization, local units are established which certain powers of their own and certain field of action in which they may exercise their own judgment, initiative, and administration*”.<sup>15</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka yang dimaksud dengan desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri. Atau dengan kata lain, dalam desentralisasi akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, disertai dengan pendelegasian kewe-

<sup>11</sup> Fahmi Amrusy, *Otonomi Dalam Negeri Kesatuan*, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, (Jakarta: Media Sasaran Press, 1987), 56.

<sup>12</sup> J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Jembatan, 1975), 24.

<sup>13</sup> Victor M Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Sinar Grafika, 1994), 38.

<sup>14</sup> Bayu Suryaningrat, *Pemerintahan Administrasi Desa Dan Kelurahan* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), 17.

<sup>15</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid II (Yogyakarta: Liberty, 1994), 10.

nangan-kewenangan atau kekuasaan atas pengelolaan urusan atau kegiatan tertentu.

Sementara itu, menurut Smith, pendelegasian kekuasaan dari tingkat pusat ke tingkat yang lebih rendah, dalam hierarki teritorial itu meliputi dua aspek; antara lain aspek pertama menegani syarat pembatasan wilayah (*the limitation of areas*) karena adanya pembagian teritorial negara. Aspek kedua, adanya penyerahan wewenang (*the delegation of authority*). (“... *that decentralization involves one of more division of the state’s territory*”).<sup>16</sup>

Oleh karena itu, dalam prakteknya, desentralisasi merupakan pembentukan badan-badan yang terpisah dari pusat, dimana badan-badan perwakilan lokal memiliki kekuasaan formal untuk memutuskan tentang beragam isu publik. Basis politik badan-badan lokal dan bukan nasional. Kewenangannya dibatasi dan tunduk oleh hukum nasional. Kewenangan dan pembatasannya hanya bisa diubah oleh legislasi baru. Badan-badan tersebut memiliki sumber-sumber pembiayaan dan digunakan untuk keperluan yang dirancang sendiri.<sup>17</sup>

Desentralisasi dengan demikian adalah prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat fungsional. Prinsip ini mengacu pada fakta adanya *span of control* dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan secara bersama-sama. Memperhatikan hal tersebut, maka secara umum desentralisasi terbagi menjadi dua, yakni desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional.

Dalam konteks UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan pengertian desentralisasi dirumuskan dalam pasal 1 huruf (e) bahwa:” Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan menurut ketentuan pasal 1 ayat (7) UU No.32 Tahun 2004 jo UU No. 23 Tahun 2014 jo UU No. 09 Tahun 2015; “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan rumusan tersebut maka dapat disimpulkan; *pertama* desentralisasi baru terwujud apabila terdapat “penyerahan” atau *overdragen* wewenang pemerintahan; *Kedua* pengakuan hanya ada satu bentuk desentralisasi, yakni otonomi. Sementara kita ketahui bahwa otonomi hanyalah salah satu bentuk dari desentralisasi, disamping tugas pembantuan (*zelfsbestuur*).

Boenjamin Hoessein menyatakan bahwa konsep desentralisasi yang dikembangkan dalam hukum positif Indonesia memperlihatkan arahnya kepada konsep penyerahan wewenang pemerintahan dari atau oleh eksekutif tingkat pusat kepada daerah otonom. Desentralisasi dibatasi pada lingkup wewenang pemerintahan yang menjadi kompetensi eksekutif. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan di negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang

---

<sup>16</sup> Smith B.C, *Decentralization The Territorial Dimention of The State* (London: George Allen & Unwin, 1985), 8.

<sup>17</sup> Mawhood dalam Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia* (Universitiet Leiden: CNSW Publication, 1999), 20.

didahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.<sup>18</sup>

Sementara itu, dari aspek pemberian wewenang, maka desentralisasi akan memberikan wewenang kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan atau menangani urusan-urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi merupakan pelaksanaan dari konsep adanya pemerintahan yang bersifat otonom yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia mempunyai wilayah yang luas, yang terdiri dari beribu-ribu pulau yang besar dan kecil, serta masyarakat yang pluralistik dari segi agama, budaya dan ras atau suku, sehingga pemerintah pusat tidak mungkin dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, apabila segala sesuatunya diputuskan dan dilaksanakan sendiri. Karena itu, kepada daerah-daerah diberikan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan hasil guna dan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan. Sehingga, desentralisasi dimaksudkan untuk memperlancar roda pemerintahan.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sebagai akibat dari (1) luasnya wilayah Indonesia; (2) ketidakmampuan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan; (3) keadaan Indonesia yang pluralistik; (4) untuk terciptanya daya guna dan hasil guna pemerintahan dan pembangunan.

---

<sup>18</sup> Benyamin Hoessein, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* (Jakarta: FH UI, 2000), 31.

Menurut Bagir Manan, dari sudut penyelenggaraan pemerintah, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat dengan demikian dapat memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan.<sup>19</sup>

Terkait dengan konsep pemberdayaan masyarakat, otonomi daerah sangatlah sejalan dengan ide desentralisasi. Oleh karena itu, dalam desentralisasi terhadap tiga dimensi utama; *Pertama* dimensi ekonomi, dimana rakyat memperoleh kesempatan dan kebebasan untuk mengembangkan pradigma pembangunan yang berorientasi pada ekonomi kerakyatan. Dalam konteks ini, eksploitasi sumber daya dilakukan untuk kepentingan masyarakat luas, dan dilakukan oleh masyarakat luas, serta dilakukan oleh masyarakat lokal. *Kedua* dimensi politik, yakni berdayanya masyarakat secara politik yang ditandai dengan lepasnya ketergantungan organisasi rakyat dari pemerintah, dan *ketiga* dimensi psikologis, yakni perasaan individu yang terakumulasi menjadi perasaan kolektif bahwa kebebasan menentukan nasib sendiri menjadi perasaan kolektif. Sehingga kebebasan menentukan nasib sendiri menjadi sebuah keniscayaan demokrasi. Tidak ada perasaan bahwa “orang pusat” lebih hebat daripada “orang daerah”, dan ataupun sebaliknya.<sup>20</sup>

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka tujuan yang akan diwujudkan dengan konsep desentralisasi adalah agar tidak

---

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2005), 62-63.

<sup>20</sup> Laode Ida, “Desentralisasi Dan Demokrasi,” *Jurnal Demokrasi Dan HAM* 2 no 2 (September 2002).

terjadi penumpukan kekuasaan (*concentration of power*) pada satu pihak saja, yakni pemerintah pusat. Dan dengan desentralisasi diharapkan terjadi distribusi kekuasaan (*distribution of power*) maupun transfer kekuasaan (*transfer of power*) dan terciptanya pelayanan masyarakat (*publik services*) yang efektif, efisien dan ekonomis serta terwujudnya pemerintahan yang demokratis (*democratic government*).

Di sisi lain, yang perlu diperhatikan adalah nilai-nilai atau pesan-pesan yang terkandung dalam konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah baik pemerintah pusat maupun bagi pemerintah daerah. Menurut Smith sebagaimana dikutip oleh Syarif Hidayat, dari sudut pemerintah pusat paling tidak terdapat tiga nilai desentralisasi, yaitu untuk pendidikan politik, latihan kepemimpinan dan untuk menciptakan stabilitas politik. Sementara dari sisi kepentingan pemerintah daerah nilai pertama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang dinamakan *political equality*. Kedua terciptanya *local accountability* dan yang ketiga adalah nilai *lokal responsiveness*.<sup>21</sup>

Desentralisasi dalam kecenderungannya sering dilawankan dengan sentralisasi. Hal ini dikarenakan sentralisasi pada hakekatnya adalah “pemusatan” sedangkan desentralisasi adalah “pemencaran”. Sentralisasi maupun konsentrasu adalah sama, karena kedua-duanya merupakan “pemusatan”. Demikian juga sebaliknya desentralisasi hakekatnya sama dengan dekonsentrasi, karena sama-sama merupakan “pemencaran”. Namun demikian seorang pakar menilai bahwa dekonsentrasu dianggap sebagai salah satu macam bentuk sentralisasi

(pemusatan kekuasaan negara pada tangan aparat pemerintah pusat). Sedang yang lainnya menyatakan bahwa dekonsentrasi hanyalah suatu desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralizatie*) untuk dilawankan dengan desentralisasi dalam bidang pemerintahan (*staatkundige decentralisatie*).

Dalam *ambtelijke decentralisatie* pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja. Sedangkan dalam *staatkundig decentralisatie* terdapat penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintah di daerahnya. Dapat dirumuskan juga bahwa yang dimaksud dengan desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisation*) tidak lain adalah semacam pemencaran atau pemudaran kekuasaan atau pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian atau jabatan guna meningkatkan kelancaran pelaksanaan pekerjaan. Dengan perkataan lain perbedaan desentralisasi dan dekonsentrasi hanya terletak pada karakter atau sifat dan mekanisme pelaksanaannya pada desentralisasi pemencaran kekuasaan (*transfer of power*) adalah bidang kenegaraan.

Sementara itu, dalam dekonsentrasi terkandung ciri-ciri sebagai berikut: (1) bentuk pemencaran adalah pelimpahan; (2) pemencaran terjadi kepada pejabat sendiri (perorangan); (3) yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang melaksanakan sesuatu; (4) yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri. Berdasarkan ciri-ciri ini, maka dikatakan

---

<sup>21</sup> Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah* (Jakarta: Pustaka Quantum, 2000), 3.

bahwa dalam dekonsentrasi kekuasaan dan wewenang urusan pemerintahan hakekatnya masih berada di tangan pemerintah pusat, hal ini dapat disimpulkan dari istilah “pelimpahan” yang membedakan dengan istilah “penyerahan”. Atau dengan perkataan lain dapat disimpulkan istilah “pelimpahan” wewenang mengandung arti bahwa urusan pemerintahan yang dilimpahkan tersebut tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, berhubungan dengan perencanaan, pelaksanaan ataupun pembiayaannya.

Sedangkan istilah “penyerahan” yang dipergunakan dalam desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah, menunjukkan bahwa wewenang pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah, sepenuhnya menjadi wewenang atau kekuasaan pemerintah daerah, baik menyangkut rencana pelaksanaan maupun pembiayaannya. Namun demikian ada beberapa ahli yang tidak membedakan penggunaan istilah “pelimpahan” dan “penyerahan” bahkan ada yang menggunakan dengan istilah “pemberian”.

## Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah

### 1. Kewenangan dan wewenang

Berkaitan dengan istilah wewenang dan kewenangan, terdapat perbedaan pengertiannya. Wewenang yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Sehingga di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan

Kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur kekuasaan sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal secara horizontal berarti kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Wewenang dalam pengertian vertical adalah beberapa kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.<sup>23</sup> Menurut Alan Narton bahwa:

*“The separation of territorial powers could be seen as a check on the power of central state...The American stress on the division of powers between levels of governments could be extended to some extent to local government as mitigating the dominant of the sovereign”.* (pemisahan kekuasaan teritorial dapat dilihat sebagai pengawasan terhadap penguasaan terhadap kekuasaan negara (pemerintah pusat/federal), bagi Amerika pemisah kekuasaan demikian dimaksudkan untuk mengurangi dominasi kekuasaan pemerintah nasional (federal).<sup>24</sup>

Berdasarkan konsep Alan Narton dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menempatkan masyarakat daerah

Bertanggung Jawab,” *Jurnal Justicia* Bandung: Universitas Parahyangan, 2000.

<sup>23</sup> Abu Daud Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001), 127.

<sup>24</sup> Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advance Democracies* (Great Britain: Reprinted, the Ipswich Book Company, Suffolk, 1997), 27-26.

pada posisi tawar yang tinggi karena kekuasaan yang dimiliki oleh masyarakat daerah dapat dijadikan sebagai penyeimbang kekuasaan pusat. Sedangkan konsep negara federasi, bahwa keberadaan Pemerintah Federal adalah hasil kesepakatan negara-negara bagian. Melalui kesepakatan itu, sebagian dari kewenangan negara bagian dilepaskan dan kemudian diserahkan sebagai wewenang federal. Dengan penyerahan tersebut kekuasaan negara bagian menyisakan kekuasaan internal (*internal sovereignty*) seperti kerucut terpotong (*tricated form*). Akan tetapi yang diserahkan itu sangat sedikit walaupun sangat mendasar (*external sovereignty*).

Hal inilah yang membedakan dengan negara kesatuan, dalam negara kesatuan pemilik kewenangan atau kekuasaan adalah pemerintah pusat yang kemudian didistribusikan kepada satuan-satuan pemerintah di bawahnya. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa posisi pemerintah daerah atau masyarakat daerah tidaklah kuat jika dihadapkan pada pemerintah pusat, daerah lebih mudah untuk diarahkan sesuai dengan keinginan pemerintah pusat.

Dalam negara kesatuan semua kekuasaan pemerintahan ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit konsistien tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin juga ditarik kembali.

*“A unitary, as opposed to a federal, system of government is one in which a constitution vest all, government power in the central government. The central government, if it so chooses, may delegate authority to constituent units but what it delegates it many also tak away.*

Dalam negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh

pemerintah pusat. Hal ini berarti bahwa peraturan-peraturan pemerintah pusatlah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom termasuk macam dan luasnya otonomi menurut inisiatifnya sendiri. Daerah otonom juga turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral (*medebewind*), pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom tersebut. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa prinsip yang tersimpul dalam rangka kesatuan ialah kewenangan pemerintah pusat campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah, tetapi kewenangan dimaksud hanya terdapat dalam suatu perumusan umum dalam UUD. Pemerintah Pusat berhak mengatur segala masalah di dalam negara, sedangkan daerahnya memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah rumah tangganya sendiri, sepanjang tidak atau belum diatur pemerintah pusat.<sup>25</sup>

Menurut Sri Sumantri, adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom, hal itu bukanlah karena ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan karena masalah itu merupakan hakikat daripada Negara kesatuan.<sup>26</sup> Demi menjaga kesatuan dan integritas Negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintah dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.

<sup>25</sup> R. Tresna, *Bertamasya Ke Taman Ketatanegaraan* (Bandung: Dibia, n.d.), 20.

<sup>26</sup> Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali, 1981), 52.

Pemencaran pelaksanaan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Selain bentuk-bentuk utama diatas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni. Tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan Negara dan pemerintah karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai Negara.

## 2. Model Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan Negara dan pemerintahan, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah: *pertama*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial; *kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial; *ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.

Tentunya selain perbedaan, ada persamaan persoalan hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut di atas, terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subyek hukum (*publiek rechtsoersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat

wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandate. Tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah. Persamaanya, baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratief-rechtteijk*, bukan *staatsrechtteijk*.<sup>27</sup>

Sementara itu, Clanke dan Stewart, melihat bahwa terdapat tiga model hubungan kewenangan antara pemerintahan Pusat dengan pemerintah daerah, yaitu model otonomi relatif (*the relatif autonomy model*), model agen (*the Agency model*) dan model interaksi (*the interaction model*). Dalam *the relative autonomy model* kewenangan-kewenangan lokal tidak mengingkari realita negara nasional. Pejabat lokal relatif leluasa menjalankan fungsinya. Hubungan pemerintah pusat dan daerah ditetapkan melalui undang-undang. Kontrol pemerintah pusat dibatasi.

Sedangkan dalam *the agency model* otoritas lokal dilihat sebagai agen bagi kebijakan-kebijakan pusat. Kebijakan-kebijakan secara khusus dan detil dituangkan dalam undang-undang yang pelaksanaannya dikontrol. Sementara model yang ketiga yaitu *the interaction model* pemerintah pusat dan pemerintah Daerah terlihat dalam pola-pola relaksi yang kompleks. Kedua pihak saling mempengaruhi. Dalam proses politik keduanya saling berhubungan satu sama lain melalui mandat rangkap dengan isu-isu yang mereka diskusikan. Para pejabat kedua pihak terlibat dalam diskusi diantara mereka mengenai proyek-proyek dan rencana-rencana yang dibuat. Karena itu sulit menentukan batas-batas pertanggungjawabannya.

---

<sup>27</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusta Studi Hukum Fakultas Hukum, 2001), 32-33.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka model otonomi relatif (*the relatif autonomy model*), mempunyai konsekuensi yang lebih baik untuk menciptakan suatu pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, hal tersebut dikarenakan di satu sisi pemerintah pusat masih dalam posisi untuk melakukan pengawasan sekalipun terbatas atas penyelenggaraan pemerintah daerah, sementara pihak lain pemerintah daerah diberi keleluasaan atau kemandirian untuk menjalankan fungsinya sebagaimana telah ditetapkan dalam undang-undang.

Selain itu juga, model otonomi relatif (*the relatif autonomy model*), dalam model ini masyarakat memiliki kebebasan untuk menentukan arah dan kebijakan sendiri dalam rangka membangun masyarakat daerah sesuai dengan kemampuannya, baik yang berhubungan dengan sumber daya manusia maupun sumber daya alam yang ada di daerahnya, dan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau kebebasan atau kemandirian daerah tersebut dibatasi oleh undang-undang. Dengan kata lain dalam model hubungan ini, masyarakat daerah mempunyai kedudukan atau posisi tawar yang cukup tinggi di hadapan pemerintah pusat.

Berbeda dengan model agen (*the Agency model*), karena dalam *the agency model* kewenangan pemerintah daerah hanya terbatas sebagai agen atau perwakilan dari pemerintah pusat atas semua kebijakan-kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah pusat. Kontrol atas pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut sangat ketat, dan pemerintah daerah selalu dalam posisi yang “hanya” sebagai pelaksana kebijakan di lapangan. Pemerintah daerah tidak mempunyai peluang untuk melakukan kreatifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan model hubungan kewenangan antara pusat dan daerah yang *the interaction model* dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan tarik-menarik (*spanning*) antara kedua satuan pemerintahan tersebut, atau dengan perkataan lain pelaksanaan model tersebut akan berpotensi terjadinya perebutan kewenangan atas suatu urusan pemerintahan, hal ini disebabkan kedudukan kedua satuan pemerintahan tersebut dalam posisi yang dapat saling mempengaruhi.

Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Penggunaan terminologi “rumah tangga daerah” merupakan suatu hal yang sangat penting, hal ini untuk menunjukkan adanya kemandirian dan keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan daerahnya.<sup>28</sup> Berkaitan dengan fungsi pemerintahan ‘urusan rumah tangga daerah’ tidak hanya mengenai kepentingan masyarakat (*public*) melainkan juga kepentingan individu dan kepentingan pemerintahan sendiri; seperti susunan organisasi, pembagian tugas di antara lingkungan jabatan atau jabatan pemerintahan.<sup>29</sup>

Pembagian wewenang dan tugas serta urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang jelas akan bermanfaat dalam membentuk sistem hubungan antara pusat dan daerah. Oleh karena itu prinsip otonomi dan kesatuan bangsa serta

---

<sup>28</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah...* 37.

<sup>29</sup> Bagir Manan, “Pengembangan Wilayah Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang,” in *Wewenang Propinsi, Kabupaten Dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah* (Makalah Seminar Nasional, Bandung : UNPAD, 2000).

implikasinya terhadap pemerintahan dan pembangunan harus merupakan dasar pertimbangan untuk mewujudkan hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan daerah. Karena pembagian wewenang yang tidak proporsional dan tidak memperhatikan keberadaan satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, dapat menimbulkan antipati masyarakat daerah kepada pemerintah pusat, hal ini akan mengancam eksistensi negara kesatuan sebagai akibat timbulnya rasa ketidakpuasan terhadap pembangunan daerah yang sentralistik.

Salah satu aspek yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat ditentukan oleh bebe-

rapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan.<sup>30</sup>

Apabila dilihat ke dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (1), Negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada Negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>31</sup> Dalam Negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah local (*local government*) sedemikian rupa sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara kesatuan tertinggi di Negara itu ialah pemerintah pusat.

Substansi pembagian daerah dalam NKRI diatur dalam pasal 18 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “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. “Perubahan ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam NKRI yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan pasal 25A mengenai wilayah NKRI.

---

<sup>30</sup> Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), 194-195.

<sup>31</sup> M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik Dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1983), 8.

Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa Negara kita adalah Negara kesatuan dimana kedaulatan Negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk Negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan Negara-negara bagian.<sup>32</sup>

Jimly Assiddiqie menegaskan bahwa ketentuan pasal 18, pasal 18A, dan pasal 18B telah mengubah format bentuk Negara kita dari bentuk Negara Kesatuan yang ‘kaku’ kepada bentuk Negara Kesatuan yang ‘dinamis’. Dalam dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan pasal 18, pasal 18A, dan pasal 18B UUD 1945 itu. *Pertama* dimungkinkan dilakukannya peraturan-peraturan yang bersifat federalistis dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterimanya provinsi otonomi khusus provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> MPR RI, “Panduan,” n.d., 102-103.

<sup>33</sup> Jimly Assiddiqie, “Saat Ini Daerah Yang Masih Berstatus Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Telah Dicabut Oleh UU No. 11 Tahun

Oleh karena itu, dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Namun demikian, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan, ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelaskan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Disini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi Tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.<sup>34</sup>

Tarik menarik itu bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkan fenomena tersebut tidak akan pernah berhasil karena hal itu merupakan sesuatu yang alami. Kehidupan bernegara dan pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri maupun masyarakat di luarnya. Negara atau pemerintah yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika masyarakatnya. Dalam kondisi itulah semestinya dilihat kecenderungan ke arah kesatuan atau otonomi.<sup>35</sup>

Kalau segalanya dikembalikan pada kepentingan masyarakat dan terwujudnya

---

2006 Tentang Pemerintahan Aceh (Pasal 272),” n.d., 275.

<sup>34</sup> Bagir manan, *Perjalanan Historis Pasal 18* (Jakarta: UNISKA, 1993), 3.

<sup>35</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimateris Dalam NKRI; Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus* (Bandung: Nusa Media, 2014), 8.

suatu pemerintahan yang sehat, Tarik menarik tersebut tidak boleh dilihat sebagai *spanning* di mana yang satu membahayakan yang lain, melainkan justru sebagai suatu bentuk dinamika yang alami yang akan senantiasa ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara atau pemerintahan. Yang pokok adalah bagaimana menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan saja sebagai peringatan (*warning*) tetapi sekaligus sebagai masukan (*feeding*) bagi yang lain.

Dalam konteks bentuk Negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk Negara kesatuan, tetapi di dalamnya terdapat sesuatunya mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antara daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur NKRI. Dengan perkataan lain, bentuk NKRI diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah Pusat.<sup>36</sup>

## PENUTUP

Persoalan hubungan kewenangan adalah berkaitan dengan bagaimana cara menentukan urusan rumah tangga daerah otonom. Oleh karena itu, bentuk otonomi yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Atau dengan perkataan lain juga dapat dikemukakan bahwa desentralisasi dalam otonomi menyangkut sekaligus substansi urusan pemerintahan dan tata cara menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Hubungan kewenangan antara lain bertalian

dengan cara pembagian urusan rumah tangga daerah. Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah ditemukan, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan bangsa Indonesia. Akan tetapi model otonomi relatif (*the relatif autonomy model*), mempunyai harapan yang lebih baik untuk menciptakan suatu pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Dudung. "Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah." *Jurnal Hukum Positum* 1 1 (2016): 83–103.  
<https://doi.org/10.35706/positum.v1i1.501>.
- Abu Daud Busroh. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001.
- Agus Kusnadi. "Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." *Arena Hukum* 10 1 (n.d.): 61–77.  
<https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01001.4>.
- Alan Norton. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Great Britain: Reprinted, the Ipswich Book Company, Suffolk, 1997.
- Aries Djaenuri. *Hubungan Keuangan Pusat Daerah, Elemen-Elemen Penting Hubungan Keuangan Pusat*

<sup>36</sup> Jimly Assididqie, *Konstitusi...* 79.

- Daerah. Bogor: Ghalia Indonesia, 2015.
- Ateng Syafrudin. "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bertanggung Jawab." *Jurnal Justicia* Bandung : Universitas Parahyangan, 2000 (n.d.).
- Bagir Manan. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- . *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusta Studi Hukum Fakultas Hukum, 2001.
- . *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2005.
- . *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, n.d.
- . "Pengembangan Wilayah Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang." In *Wewenang Propinsi, Kabupaten Dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung : UNPAD, 2000.
- Bagir manan. *Perjalanan Historis Pasal 18*. Jakarta: UNISKA, 1993.
- Bayu Suryaningrat. *Pemerintahan Administrasi Desa Dan Kelurahan*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Benyamin Hoessein. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: FH UI, 2000.
- C.F Strong. *A History of Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. London: Sidgwick and Jackson, 1963.
- C.S.T Kansil. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2003.
- Fahmi Amrusy. *Otonomi Dalam Negeri Kesatuan*. Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah,. Jakarta: Media Sasaran Press, 1987.
- Faisal Akbar, Nasution. "Kebijakan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Pasca Reformasi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18 3 (n.d.): 361–404. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss3.art5>.
- Harun Al-Rasyid. *Federalisme Mungkinkan Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran) Dalam Adnan Buyung Dkk, , Federal Untuk Indonesia*. Jakarta: Kompas, 2000.
- J. Wajong. *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Jembatan, 1975.
- Jimly Assiddiqie. *Konstitusi*, n.d.
- . "Saat Ini Daerah Yang Masih Berstatus Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Telah Dicaput Oleh UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (Pasal 272)," n.d. hlm 275.
- Laode Ida. "Desentralisasi Dan Demokrasi." *Jurnal Demokrasi Dan HAM* 2 no 2 (September 2002).
- Lihat Dalam Sadu Wasistiono. "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintah)." *Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah* 1 (n.d.): 9.
- M. Solly Lubis. *Pergeseran Garis Politik Dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni, 1983.
- Mawhood dalam Nicole Niessen. *Municipal Government in Indonesia*.

- Universitiet Leiden: CNSW  
Publication, 1999.
- Meriam Budiarjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. 13. Jakarta: PT Gramedia, 2016.
- MPR RI. "Panduan," n.d. hlm 102-103.
- Ni'matul Huda. *Desentralisasi Asimateris Dalam NKRI; Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- R. Tresna. *Bertamasya Ke Taman Ketatanegaraan*. Bandung: Dibya, n.d.
- Samsul Wahidin. *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Smith B.C. *Decentralization The Territorial Dimention of The State*. London: George Allen & Unwin, 1985.
- Sri Soemantri M. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali, 1981.
- Syarif hidayat. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Quantum, 2000.
- The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintah Daerah Di Negara Republik Indonesia*. Jilid II. Yogyakarta: Liberty, 1994.
- Victor M Situmorang. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Sinar Grafika, 1994.