

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH

Dudung Abdullah*
Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang
dudungabdullah.a@gmail.com

ABSTRAK

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana corak dan model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan sejarah peraturan perundang-undangan yang ada? Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, dimana sumber data diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada hakikatnya adalah pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembagian kewenangan ini telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Setidaknya terdapat sembilan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Peraturan perundang-undangan tersebut mengatur apa saja yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan apa saja yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Peraturan perundang-undangan itu juga yang menentukan corak dan model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan itu tidak selamanya berjalan dengan baik karena didalam hubungan itu tidak jarang diwarnai dengan tarik-menarik kepentingan (*span of interest*).

Kata Kunci: pemerintah pusat, pemerintah daerah, pembagian kewenangan

ABSTRACT

*The problem in this research is how the pattern and model of the relationship between the central government and local governments based on the history of the legislation are there? This research uses normative juridical approach, in which the data obtained from the source of primary law, secondary, and tertiary. The results showed that the relationship of the central government and local government in essence is the division of authority in governance. The division of authority is regulated in the various legislation on local government. At least nine of legislation governing local government. Legislation stipulates that become the authority of the central government and what are the local authorities. Legislation that also determine the pattern and model of the relationship of the central government and local governments. The relationship was not always go well because it was not uncommon in relationships characterized by conflicts of interest (*span of interest*).*

Keywords: central government, local government, distribution of power

A. PENDAHULUAN

Melalui perjuangan bangsa dari kungkungan penjajah pada tahun 1945, akhirnya Indonesia mampu memproklamkan diri menjadi negara yang merdeka, bersatu dan berdaulat menjadi Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Soekarno dan Hatta. Sejak saat itu pemerintahan Negara Republik Indonesia terbentuk.

Setelah pemerintahan pusat terbentuk maka segala unsur yang diperlukan dalam penyelenggaraan negara ikut pula dibentuk, tidak terlepas adalah pembentukan pemerintahan daerah, dimana pemerintahan daerah merupakan bagian penting yang tak terpisahkan dari fungsi penyeleng-

*Dudung Abdullah adalah mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang

gara negara sebagai amanat dari undang-undang, yaitu adanya pembagian kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang disebut dengan *eenheidstaat*, yaitu negara merdeka dan berdaulat yang pemerintahannya diatur oleh pemerintah pusat. Sistem pelaksanaan pemerintahan negara dapat dilaksanakan dengan cara sentralisasi. Dimana kedaulatan negara baik kedalam dan keluar, ditangani pemerintah pusat.¹

Luasnya daerah-daerah di Indonesia menjadi terbagi-bagi atas beberapa provinsi, kabupaten serta kota. Daerah-daerah tersebut memiliki pemerintahan daerah untuk mempermudah kinerja pemerintah pusat, dalam hal pembagian kekuasaan terhadap daerahnya digunakanlah suatu asas yang dinamakan asas otonomi sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Pembagian wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah menandakan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah. Bagaimana hubungan itu idealnya terjadi adalah merupakan sebuah keinginan dan proses pencarian bentuk yang sesuai dengan cita-cita dan keinginan rakyat Indonesia yang tertuang dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perjalanan sejarahnya, hubungan pemerintah pusat dan daerah telah melalui berbagai model dan bentuk sesuai regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu dengan ditetapkannya undang-undang yang mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah.

Pemerintah telah menetapkan undang-undang yang mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah tidak kurang dari 9 (sembilan) undang-undang sejak kemerdekaan sampai sekarang. Undang-undang yang telah ditetapkan itu kemudian menjadi penentu corak dan model hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dari latar belakang permasalahan diatas maka dapat dirumuskan permasalahannya yaitu bagaimanakah corak dan model hubungan pemerintah pusat dan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada?

B. PEMBAHASAN DAN ANALISIS

¹Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*

²Ibid.

Pengertian pemerintah dalam Kamus Bahasa Indonesia adalah: (1) sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya; (2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan; (3) penguasa suatu negara (bagian negara) -- negeri dimisalkan pengemudi negar, negara memerlukan yang kuat dan bijaksana; (4) badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah) -- beberapa anggota DPR meminta supaya segera menyerahkan rancangan undang-undang itu ke DPR, jawaban ~ dibacakan oleh Menteri Dalam Negeri; dan (5) negara atau negeri (sebagai lawan partikelir atau swasta) -- baik sekolah maupun sekolah partikelir harus dibangun tiga tingkat.³

Adapun secara etimologi, pemerintah dapat diartikan melakukan pekerjaan menyuruh yang berarti memiliki empat unsur yaitu terdiri dari dua pihak, unsur yang diperintah yaitu rakyat dan unsur yang memerintah yaitu pemerintah itu sendiri dan diantara keduanya ada hubungan.⁴

Pemerintah dalam arti luas dapat diartikan sebagai pemerintah di bidang legislatif, yudikatif, dan sebagainya. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit dapat diartikan sebagai pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.⁵

Pemerintah merupakan pemangku jabatan (pejabat = *ambtsdrager*) pemerintahan (untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan-jabatan). Penggunaan kata *government* (pemerintah) dalam bahasa Inggris juga sering menimbulkan kesalahpahaman. Banyak orang yang tidak menyadari bahwa kata tersebut mengandung dua arti, yaitu arti luas dan arti sempit.⁶

Pemerintah dalam arti luas adalah pemerintah di bidang legislatif, yudikatif, dan sebagainya. Pemerintah dalam arti sempit adalah pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit pemerintah sebagai penyelenggara administrasi Negara.

³<http://kbbi.web.id/perintah>, diunduh pada tanggal 11 Juli 2016

⁴Inu Kencana, 2013, *Ilmu Negara Kajian Ilmiah dan Keagamaan*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, hlm.46.

⁵Hernadi Affandi, 2016, *Pengertian Pemerintahan Menurut Doktrin*, Materi Kuliah Hukum Pemerintah Daerah, Prodi Ilmu Hukum Unsika

⁶Jimly Asshiddiqie, 2014, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 210.

Pemerintah Indonesia memiliki beberapa pengertian yang berbeda. Pada pengertian lebih luas, dapat merujuk secara kolektif pada tiga cabang kekuasaan pemerintah yakni cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif. Selain itu juga diartikan sebagai eksekutif dan legislatif secara bersama-sama, karena kedua cabang kekuasaan inilah yang bertanggung jawab atas tata kelola bangsa dan pembuatan undang-undang. Sedangkan pada pengertian lebih sempit, digunakan hanya merujuk pada cabang eksekutif berupa Kabinet Pemerintahan karena ini adalah bagian dari pemerintah yang bertanggung jawab atas tata kelola pemerintahan sehari-hari.⁷

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia pengertian pemerintah pusat adalah penguasa yang bertugas di pusat, melingkungi seluruh pemerintah daerah. Pemerintahan pusat adalah seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom.⁸

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengertian pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan dari waktu ke waktu seiring dengan berlakunya dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah sebab seperti diketahui bahwa dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sudah berganti-ganti sesuai dengan perkembangan dan perjalanan pemerintahan itu sendiri sejak kemerdekaan.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi. Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Desentralisasi menurut Hoogerwarf merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (*regelendaad*) dan di bidang pemerintahan (*bestuursdaad*).⁹

Pada Undang – undang No. 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah

⁷https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_Indonesia, diakses pada tanggal 11 Juli 2016

⁸Ibid

⁹Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 294.

dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah *kepala daerah* sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹⁰

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat daerah yang merupakan bagian dari pemerintahan pusat.¹¹ Pemerintah daerah merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara. Sebutan ini digunakan untuk melengkapi lembaga-lembaga tingkat negara-bangsa, yang disebut sebagai pemerintah pusat, pemerintah nasional, atau (bila perlu) pemerintah federal. "Pemerintah Daerah" hanya beroperasi menggunakan kekuasaan yang diberikan undang-undang atau arahan tingkat pemerintah yang lebih tinggi dan masing-masing negara memiliki sejenis pemerintah daerah yang berbeda dari satu negara ke negara lain.

Dalam masyarakat primitif, tingkat pemerintah daerah terendah adalah kepala desa atau kepala suku. Negara federal seperti Amerika Serikat memiliki dua tingkat pemerintah di atas tingkat daerah. Pemerintah lima puluh negara bagian dan pemerintah nasional federal yang hubungannya dijembatani oleh konstitusi Amerika Serikat. Pemerintah daerah di Amerika Serikat sudah ada sejak masa kolonial dan terus berubah-ubah sejak itu. Tingkat tertinggi pemerintah daerah adalah tingkat *county*.¹²

Dalam bangsa modern, pemerintah daerah biasanya memiliki sejenis kekuasaan yang sama seperti pemerintah nasional. Mereka memiliki kekuasaan untuk meningkatkan pajak, meskipun dibatasi oleh undang-undang pusat. Pertanyaan Otonomi Kota-kekuasaan yang mana yang pemerintah daerah miliki atau harus dimiliki, dan mengapa-adalah pertanyaan kunci administrasi publik dan pemerintahan. Instansi pemerintah daerah sangat berbeda di masing-masing negara, dan bahkan bila ada suatu perjanjian sejenis, terminologinya tetap berbeda-beda. Nama umum untuk entitas

¹⁰Undang-undang Nomor 23Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹Ibid.

¹²https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah, diakses pada tanggal 11 Juli 2016

pemerintah daerah meliputi negara bagian, provinsi, region, departemen, *county*, prefektur, distrik, kota, *township*, *town*, *borough*, *parish*, *munisipalitas*, *shire* dan desa. Tetapi, nama-nama ini sering digunakan secara informal di berbagai negara dan pemerintah daerah adalah bagian mutlak dari pemerintah pusat.¹³

Mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 telah mengatur pembagian wilayah negara kesatuan RI menjadi daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut merupakan Amandemen Kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Sebelum amandemen, ketentuan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi : “ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil , dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” .¹⁴

1. Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah pada masa Orde Lama

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.

Adalah Undang-undang yang pertama mengatur tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah dengan pola Desentralisasi. Undang-Undang ini mengatur tiga jenis daerah di Indonesia, yaitu Karesidenan, Kabupaten dan Kota yang masing-masing berhak mengatur dan mengurus daerahnya sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Namun demikian, Undang-undang yang pertama ini masih kental dengan nuansa pemerintahan yang sentralistik. Undang-undang ini hanya diberlakukan dalam jangka waktu tiga tahun, karena undang-undang ini masih sangat sederhana dan banyak ahal-hal yang belum diatur secara rinci. Salah satunya banyak DPRD yang tidak mengetahui tugas dan wewenangnya sehingga mengganggu kinerja pemerintahan di daerah.¹⁵

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-undang ini membagi daerah di Indonesia menjadi tiga daerah otonom, yaitu Provinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil). Karesidenan meskipun mempunyai DPRD tidak ditetapkan sebagai daerah otonom. Hal ini yang berbeda dari undang-undang sebelumnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 juga lebih detail dalam mengatur pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 2 yang menyatakan bahwa:

¹³https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah, diakses tanggal 15 Juli 2016

¹⁴Sudono Syueb, 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah sejak kemerdekaan sampai era reformasi*, Laksbang Mediatama, hlm. 30.

¹⁵Op.Cit, Riski Febria Nurita, *Hubungan...*

- Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD
- Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari Anggota DPRD
- Kepala Daerah menjabat Ketua dan Anggota DPD

Dengan demikian maka yang memegang kekuasaan tertinggi di daerah adalah DPR dan DPD. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang ini dijalankan berdasar pada hak otonomi dan hak pembantuan. Ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 diberlakukan terjadi penggantian UUD RI 1945 terkait perubahan bentuk pemerintahan, yaitu diganti dengan konstitusi RIS 1949 dan kemudian diubah lagi dengan UUD sementara 1950. Guna menyelesaikan dengan ketentuan yang baru tersebut maka undang-undang tentang Pemerintah Daerah pun kemudian diganti kembali.¹⁶

c. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957

Pembagian daerah oleh undang-undang ini disebutkan dengan istilah tingkatannya, yaitu tingkat I dan tingkat II. Demikian pula dengan penyebutan lembaga daerahnya (DPRD dan DPD) jika diikuti dengan tingkatan hal itu berarti mengacu pada tingkat daerah tersebut, yaitu daerah tingkat I meliputi daerah Provinsi, termasuk daerah Istimewa. Sedang daerah tingkat II adalah merupakan daerah kabupaten atau kotamadya. Apabila tidak disebutkan tingkatannya berarti daerah tersebut adalah daerah swatantra atau daerah istimewa.¹⁷

Ada beberapa karakteristik sistem pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yaitu:¹⁸ Pertama, otonomi yang diberikan bersifat otonomi riil. Artinya, banyak sedikitnya fungsi atau urusan yang diserahkan kepada daerah otonom didasarkan pada kepentingan dan kemampuan daerah bersangkutan. Kedua, pembagian daerah-daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 agak berbelit-belit mengingat istilah daerah yang digunakan sebagai suatu istilah teknis yang berarti satuan organisasi yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Adapun pembagian daerah menurut Undang-undang ini adalah Daerah Tingkat I setingkat Provinsi termasuk Kotapraja Jakarta Raya; Daerah Tingkat II setingkat kabupaten termasuk kotapraja; dan daerah tingkat III.

Ketiga, hubungan daerah dengan pusat atau hubungan antar daerah diatur sedemikian rupa sehingga tetap dalam kerangka Negara Kesatuan RI, yakni tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan antara negara dengan daerah atau antara daerah yang satu dengan lainnya. Keempat, organisasi pemerintah daerah tetap terdiri atas dua lembaga, yaitu DPRD selaku lembaga eksekutif dan DPD. Hal menarik yang diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah kepala daerah

¹⁶Op.Cit, Riski Febria Nurita, *Hubungan.....*

¹⁷Op.Cit., Riski Febria Nurita, *Hubungan.....*

¹⁸Sudono Syueb, *Ibid*, hlm. 41.

dipilih oleh DPRD dan dapat diberhentikan oleh DPRD. Kelima, kekuasaan, tugas dan wewenang DPRD dalam Undang-Undang ini semakin besar dan luas.

d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Dengan kembalinya konstitusi RI pada UUD 1945 maka peraturan perundang-undangan sebelumnya yang berdasarkan pada konstitusi yang lama jelas tidak sesuai lagi. Beberapa hal baru mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, yaitu:¹⁹ Pertama, pembagian daerah Indonesia dilakukan dalam tiga tingkatan, yaitu daerah Provinsi dan/atau Kota Raya sebagai Daerah Tingkat I; daerah Kabupaten dan atau kotamadya sebagai Daerah Tingkat II; dan daerah kecamatan dan/kotapraja sebagai Daerah Tingkat III. Ketiga kegiatan daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kedua, dalam undang-undang ini pimpinan DPRD mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah. Ketentuan demikian jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan pembagian kekuasaan, dimana antara DPRD dan kepala daerah kedudukannya sederajat. Ketiga, hampir semua kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD dilimpahkan kepada kepala daerah.

2. Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah Era Orde Baru-Sekarang

a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Kebijakan pelaksanaan otonomi daerah selama pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah berjalan dengan dimensi yang berbeda, yaitu adanya penerapan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, sebagai Undang-undang produk era baru yang pada prinsipnya mengutamakan pembangunan ekonomi. Hal ini juga tidak terlepas dari adanya kebijakan pembangunan ekonomi yang berasaskan trilogi pembangunan waktu itu, yaitu stabilitas yang makin mantap, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya.²⁰

Beberapa pengaruh dari adanya trilogi pembangunan tersebut adalah pelaksanaan otonomi yang diarahkan untuk terbentuknya stabilitas pemerintahan daerah, dengan ciri-ciri sebagai berikut:²¹ (a) Konsentrasi kekuasaan ada di lembaga eksekutif (kepala daerah); (b) Ditutupnya akses parpol dalam pemerintahan daerah, dihapusnya BPH (Badan Pemerintahan Harian) sebagai perwakilan

¹⁹Op.cit., hlm 47-50.

²⁰J.Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 27.

²¹Ibid

parpol di dalam pemerintahan daerah (versi UU Nomor 1 Tahun 1957); (c) Tidak dilakukannya hak *equate* (angket) DPRD yang dapat mengganggu keutuhan kepala daerah; (d) Kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi secara hierarki kepadapresident; dan (e) Kepala daerah hanya memberikan keterangan kepada DPRD tentang pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan 1 (satu) tahun sekali.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, untuk memperkuat posisi kekuasaan telah memberikan peran dan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif di daerah (dalam hal ini kepala daerah), ditandai dengan pemberian sebutan kepala daerah sebagai “penguasa tunggal” di daerah. Hal ini membuat kedudukan kepala daerah pada waktu itu menjadi sentral dan dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Namun di sisi lain kepala daerah menjadi boneka atau kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat (Presiden) untuk mengamankan setiap kebijakan pemerintah di daerah.²²

Implikasi dari dominasi kekuasaan lebih berat pada pemerintah pusat dan kepemimpinan di daerah yang berorientasi ke atas (pusat) menyebabkan rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), di mana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintah yang tercermin dalam struktur kekuasaan dan garis kepemimpinan sampai ke daerah.

Dengan konsep otonomi yang demikian, Pemerintah Daerah pada dasarnya bukan sebuah “institusi otonom” yang bisa menjadi saluran bagi aspirasi rakyat, melainkan wakil Pemerintah Pusat di daerah. Penggabungan konsep desentralisasi bersama-sama dengan konsep dekonsentrasi yang lebih menonjol, menjadikan otonomi yang dikembangkan adalah manipulasi demokrasi atau sentralisme yang terbungkus demokrasi atau sentralisme yang dikemas dengan dekonsentrasi.²³ Dapat dirasakan yang terjadi pada saat pemberlakuan undang-undang ini adalah sangat sentralistik.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Ada beberapa konsep dasar dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yaitu:²⁴ (1) Membesarnya kewenangan dan tanggung jawab daerah otonom; (2) Keleluasan daerah untuk mengatur/mengurus kewenangan semuabidang pemerintahan kecuali enam kewenangan; (3) Kewenangan yang utuh dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian; (4) Pemberdayaan masyarakat, tumbuhnya prakarsa, inisiatif, meningkatnya peran masyarakat dan legislatif.

²²Sudono Syueb, *Dinamika Hukum*.....hlm. 53

²³J. Kaloh, *Ibid*, hlm. 31

²⁴J.Kaloh, *Op.Cit.*, hlm 61

Banyak hal baru yang diakomodasi oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, salah satunya adalah pemisahan antara lembaga legislatif dan eksekutif di daerah dalam bentuk susunan pemerinthan daerah. Sebelumnya kedua lembaga tersebut merupakan satu kesatuan yang disebut pemerintah daerah. Menyertai pemisahan kedua lembaga tersebut maka kepada DPRD diberikan tugas, hak dan wewenang yang sangat luas dan bernuansa parlementarian. Misalnya, hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah atas suatu kasus. Di samping itu kepada kepala daerah diberi kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD setiap akhir tahun anggaran. Ketentuan tersebut membuka peluang terjadinya penolakan oleh DPRD yang dapat berujung pada upaya pemberhentian (*impeachment*) terhadap kepala daerah.²⁵

Kewenangan daerah otonom menurut Pasal 7 ayat 1 dan 2 Bab IV Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, mencakup urusan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan negara, yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, yaitu: (a) Bidang politik luar negeri; (b) Bidang pertahanan keamanan; (c) Bidang Peradilan; (d) Bidang moneter dan fiskal; (e) Bidang agama; (f) Kewenangan (urusan) bidang lain.

Kewenangan/urusan yang disebutkan setelah kata kecuali dan kewenangan/urusan bidang lain tersebut di atas merupakan kewenangan/urusan negara yang tidak dibagikan kepada daerah otonom dan tetap diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, namun pelaksanaannya bisa dilimpahkan kepada Gubernur Provinsi, yang merupakan wakil Pemerintah Pusat di wilayah Administrasi Provinsi. Ketentuan tentang urusan daerah (otonom) tersebut berbeda dengan ketentuan urusan daerah (otonom) menurut undang-undang sebelumnya, yang disebut nyata dan bertanggungjawab, karena dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa urusan daerah disebut dengan kategori otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, dan otonomi terbatas pada daerah provinsi, tetapi dengan sebutan yang sama yaitu otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab.²⁶ Dapat dirasakan bahwa dengan pemberlakuan undang-undang ini terjadi pola hubungan pemerintah pusat dan daerah mulai menuju kepada model hubungan desentralistik.

c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dalam implementasinya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, masih menimbulkan dampak negatif, yakni munculnya arogansi beberapa daerah, sehingga terkesan terjadi “pembangkangan” di beberapa daerah. Demikian pula dominasi peran DPRD atas kepala daerah yang

²⁵Sudono Syueb, *Op.Cit.*, hlm.73

²⁶Lok.Cit. Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara...*

mempunyai kewenangan memberhentikan kepala daerah dengan alasan pertanggungjawaban tahunannya tidak diterima oleh DPRD menjadikan hubungan antara kepala daerah dengan DPRD di beberapa daerah menjadi tidak harmonis.²⁷

Berikut perbedaan antara Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004:²⁸

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999	Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004
<ul style="list-style-type: none"> - DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah - Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah Provinsi, Kepala Daerah Kabupaten, Kepala Daerah Kota dan perangkat daerah lainnya - Desentralisasi merupakan titik berat otonomi daerah - Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab - Titik berat adalah daerah kabupaten/kota - Substansinya telah mengatur tentang pemerintahan daerah/ desa - DPRD berkedudukan sebagai Lembaga Legislatif Daerah - Pemilihan kepala daerah melalui perwakilan (DPRD). 	<ul style="list-style-type: none"> - DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah - Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi, Pemerintahan Kab/Kota terdiri dari Pemerintah dan DPRD Kab/Kota - Desentralisasi dilaksanakan bersamaan dengan tugas pembantuan - Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab - Titik berat otonomi pada kabupaten/kota - Mengatur Pemerintahan Desa (ada pengakuan tentang otonomi desa) - DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dan mitra pemerintah daerah - Pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat.

Perbandingan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004²⁹

NO	DIMENSI PERBANDINGAN	UU NO. 22 TAHUN 1999	UU NO. 32 TAHUN 2004
1	Dasar Filosofis	Keanekaragaman dalam kesatuan	Keanekaragaman dalam kesatuan
2	Pembagian satuan pemerintahan	Pendekatan besaran dan isi otonomi (size and content approach), ada daerah besar dan	Pendekatan besaran dan isi otonomi (size and content approach),

²⁷Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara....*

²⁸J.Kaloh, *op cit*, hlm 80

²⁹Gde Pantja Astawa, 2008, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 50- 51.

		daerah kecil yang masing-masing mandiri, ada daerah dengan otonomi terbatas dan ada yang otonominya luas	dengan menekankan pada pembagian urusan yang berkeimbangan berdasarkan asas eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi.
3	Fungsi utama pemerintahan daerah	Pemberi pelayanan masyarakat	Pemberi pelayanan masyarakat
4	Penggunaan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah	Desentralisasi terbatas pada daerah provinsi, dan luas pada daerah kabupaten/kota; Dekonsentrasi terbatas pada kabupaten/kota dan luas pada provinsi; Tugas pembantuan yang berimbang pada semua tingkatan pemerintahan	Desentralisasi diatur berkeimbangan antara daerah provinsi, kabupaten/kota; Dekonsentrasi terbatas pada kabupaten/kota dan luas pada provinsi; Tugas pembantuan yang berimbang pada semua tingkatan pemerintahan.
5	Pola otonomi	A-simetris	A-simetris
6	Model organisasi pemerintahan daerah	Local Democratic Model	Perpaduan antara Local Democratic Model dengan Structural Efficiency Model
7	Unsur pemerintah daerah	Kepala daerah dan Perangkat daerah	Kepala daerah dan Perangkat daerah
8	Mekanisme transfer kewenangan	Pengaturan dilakukan dengan pengakuan kewenangan ,isi kewenangan pemerintah pusat dan provinsi sebagai daerah otonom terbatas , sedang isi kewenangan daerah kabupaten/kota luas	Tidak menggunakan pendekatan kewenangan melainkan pendekatan urusan yang didalamnya terkandung adanya

		(General Competence Principle)	aktivitas , hak, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab (General Competence Principle)
9	Unsur pemda yang memegang peranan dominan	Badan Legislatif Daerah (Legislative Heavy)	Menggunakan prinsip check and balances antara pemda dengan DPRD
10	Pola pemberian dana/anggaran	Uang mengikuti fungsi (money follow function)	Uang mengikuti fungsi (money follow function)
11	Sistem kepegawaian	Sistem terpisah (separated system)	Mixed system, dengan memadukan antara integrated system dengan separated system
12	Sistem pertanggung jawaban pemerintahan	Ke samping kepada DPRD	Kepada konstituen : Pusat Laporan DPRD Keterangan Rakyat Informasi
13	Sistem pengelolaan keuangan antar asas pemerintahan	Dikelola secara terpisah untuk masing-masing asas	Dikelola secara terpisah untuk masing-masing asas
14	Kedudukan kecamatan	Sebagai lingkungan kerja perangkat daerah	Sebagai lingkungan kerja perangkat daerah
15	Kedudukan Camat	Sebagai perangkat daerah	Sebagai perangkat daerah
16	Kedudukan desa	Relatif mandiri	Relatif mandiri
17	Pertanggungjawaban kepala desa	Kepada rakyat melalui BPD	Tidak diatur secara khusus dalam UU, diatur dalam perda berdasarkan PP

Model hubungan yang terjadi dalam penerapan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menjadikan model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah kembali menjadi sedikit sentralistik.

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Undang-undang ini menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014, urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dibedakan atas dua jenis. Dalam Pasal 9 disebutkan: (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum; (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota; (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah; (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintah absolut sebagaimana dijelaskan dalam pasal 10 ayat 1, terdiri atas politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter, fiskal dan agama. Namun, Pemerintah Pusat dapat melimpahkan kewenangannya kepada instansi vertikal dan wakil pemerintah pusat di daerah yakni gubernur yang berdasarkan asas dekonsentrasi. Dengan demikian, urusan pemerintah absolut memang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan tak berkaitan dengan pemerintah kota dan kabupaten yang mengedepankan asas desentralisasi serta bukan perwakilan pemerintah pusat.³⁰ Dilihat dari isinya, undang-undang ini lebih seimbang dalam arti tidak terlalu ke model desentralisasi juga tidak terlalu sentralisasi.

Dari beberapa penjelasan diatas terhadap berlakunya undang-undang mengenai pemerintah daerah, dan seperti yang kita ketahui bahwa hubungan antara pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya ternyata menimbulkan 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.³¹

Ada alasan yang biasa dikemukakan adalah menjaga kesatuan dan integritas negara telah menjadi salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan

³⁰ Harry Kusuma, *Review UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, <http://harryuban.blogspot.co.id/2014/12/review-uu-no-23-tahun-2014-tentang.html>. Diupload : Kamis, 11-12-2014, diakses: Sabtu 30 Juli 2016

³¹Lok. Cit. Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara.....*

dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.³²

Di dalam hubungan antara pusat dan daerah paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah, yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Atau kekuasaan adalah kemampuan untuk melaksanakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.³³

Model desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan pada akhirnya juga akan mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis maupun bertingkat tujuannya antara lain adalah untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi.³⁴

Dalam negara kesatuan, semua kekuasaan pemerintahan ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit konstituen tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin juga ditarik kembali. Sejalan dengan pendapat tersebut, wolhof juga menyatakan bahwa dalam negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh pemerintah pusat. Artinya, peraturan-peraturan pemerintah pusatlah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom, termasuk macam dan luasnya otonomi menurut inisiatifnya

³²Lok. Cit. Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara.....*

³³Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 80

³⁴Ibid.

sendiri. Daerah otonom juga turut mengatur dan mengurus hal-hal sentral (*medebewind*), pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom tersebut.³⁵

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, konsekuensi bentuk negara kesatuan adalah adanya pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam hal pembagian kekuasaan secara vertikal, dilakukan dengan asas otonomi, tetapi otonomi disini bersifat relatif bukan seperti negara federal yang otonominya bersifat absolut. Kaitan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, pastilah memiliki hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam hal “kewenangan”. Regulasi mengenai peraturan pemerintah daerah sendiri sudah berganta-ganti mulai dari orde baru sampai pasca reformasi. Sehingga mengenai hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah pada setiap era itu memiliki corak dan model yang berbeda.

Model hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Clarke dan Stewart, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) model yaitu model relatif, model agensi dan model interaksi. Model Relatif memberikan kebebasan pada pemerintah daerah dan pada saat yang sama tidak mengingkari realitas negara bangsa, penekanannya adalah dengan memberikan kebebasan bertindak pada pemerintah daerah dalam rangka kerja kekuasaan dan kewajiban yang ditentukan. Hubungan pemerintah pusat dan daerah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan pengawasan dibatasi. Dalam model otonomi relatif, pemerintah daerah dapat membuat kebijakan yang dibagi dengan pemerintah pusat atau yang berbeda dari kebijakan yang dengan pemerintah pusat atau yang berbeda dari kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Model Agensi adalah pemerintah daerah dilihat terutama sebagai agen untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pusat. Model Interaksi, model ini sulit ditentukan ruang lingkup kegiatan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, karena mereka terlibat dalam pola hubungan yang rumah dimana penekanannya ada pada pengaruh yang menguntungkan.³⁶

Kita lihat Pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah, ditegaskan: “Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku”. Konsep Undang-undang ini menggunakan model Relatif, tetapi secara pelaksanaan tidak sesuai dengan konsep Undang-undang itu sendiri. Hal tersebut dikarenakan pada era orde baru dimana kekuasaan pemerintah pusat sangat dominan yang mengaggap pemerintah daerah sebagai pemerintah pusat yang

³⁵Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara.....*

³⁶Loc.cit., Riski Febria Nurita, *Hubungan Antara....*

ada di daerah dan menjalankan fungsi perwakilan pemerintah pusat sehingga memunculkan kesan atau memang “sentralistik” dalam penyelenggaraannya. Artinya secara pelaksanaan pada era ini, menggunakan model “Agensi”. Ada tiga prinsip dasar yang dianut oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Prakteknya, prinsip dekonsentrasi lebih dominan.³⁷

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah terlihat ada upaya untuk menghilangkan sistem “Sentralistik” pada penyelenggaraan pemerintahan, eksistensi Pemerintah Daerah (bukan pemerintah di daerah) yang dimasukkan dalam Pasal 1 huruf (d) ketentuan umum yang memiliki ketentuan: “Pemerintah Daerah adalah Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi”.

Tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditegaskan dalam Pasal 7 dengan ketentuan: “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain”.

Pada pasal diatas dapat dilihat adanya model yang digunakan Undang-undang ini lebih condong kepada model Relatif, karena Pemerintah Daerah diberikan kewenangan tetapi tetap dibatasi dalam kewenangan tertentu merupakan urusan pemerintah pusat yang berdampak nasional dan dapat mengganggu stabilitas negara.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa : “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dari definisi diatas dapat kita lihat, penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat oleh pemerintahan daerah dilakukan menurut Asas Otonomi yang sebelumnya asas desentralisasi. maka asas otonomi mengandung prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi, sehingga hal tersebut mengakibatkan disatu sisi Model hubungan kewenangan Pemerintah Pusat dengan daerah itu adalah “Model Relatif” (Desentralisasi), tetapi disisi lain menggunakan “Model Agensi” (dekonsentrasi dan

³⁷<http://didisuryadi94.blogspot.co.id/2015/04/makalah-sistem-pemerintahan-daerah.html>, diakses tanggal 30 Juli 2016

Tugas Pembantuan) hanya sebatas bidang ambtelijk recht (Hukum Kepegawaian) dan Program-program pemerintah pusat.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, model hubungan yang digunakan identik atau sama seperti Undang-Undang sebelumnya mengenai definisi Pemerintahan Daerah, Secara teori dekonsentrasi diartikan sebagai desentralisasi dalam ranah ambtelijk (kepegawaian), tetapi secara hukum positif pada Undang-undang ini, tidak menghendaki hal tersebut. Dimana dekonsentrasi pada Undang-undang ini sangatlah luas tidak hanya dalam hal kepegawaian saja, melainkan Urusan Pemerintah Umum yaitu urusan presiden juga termasuk kedalamnya.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dapat kita lihat dalam 3 proses. Menurut Bagir Manan disebut dengan proses bukan sebagai asas diantaranya:

- (1) Sentralisasi yang pada pemerintahan daerah diwujudkan dalam lebih diterapkannya dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.³⁸
- (2) Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.³⁹ Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.⁴⁰ Maka otonomi hanya salah satu bentuk desentralisasi. Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁴¹

³⁸Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

³⁹Pasal 1 angka (7), *Ibid*

⁴⁰Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta:Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI,2004) hlm. 218

⁴¹Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah....Lok. Cit. Hlm. 65*

(3) Medebewind atau Tugas Pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melakukan tugas tertentu.⁴²

Menurut Sirajuddin dan Winardi, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan berimplikasi kepada lahirnya konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintah (politik dan administrasi) pada pemerintahan pusat. Yang dimaksud pemerintah pusat adalah Presiden dan para menteri. Jika suatu negara memusatkan semua kewenangan pemerintahannya pada tangan presiden dan para menteri, tidak dibagi kepada pejabat-pejabatnya di daerah dan/atau pada daerah otonom disebut sentralisasi.⁴³

Perbedaan Sentralisasi, Dekonsentrasi, Desentralisasi dan Tugas Pembantuan.⁴⁴

Asas	Wewenang Politik		Wewenang Administrasi			Sumber Keuangan	
	Pusat	Daerah Otonom	Perangkat Pusat di Pusat	Perangkat Pusat di Wilayah Administrasi	Perangkat daerah otonom	APBN	APBD
Sentralisasi	X	-	X	-	-	X	-
Dekonsentrasi	X	-	-	X	-	X	-
Tugas Pembantuan	X		-	-	X	X	-
Desentralisasi	-	X	-	-	X	-	X

⁴²Pasal 1 angka (9), Op. Cit.

⁴³Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press: 2015) hlm. 332

⁴⁴Ibid. Hlm. 334

Berdasarkan pembahasan diatas, sejarah model hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan daerah memiliki suatu perubahan yang kemudian disertai dengan perkembangan. Artinya mulai dari model agensi, menjadi model relatif dengan pelaksanaan agensi, menjadi lagi model relatif kembali dan terakhir penggabungan model relatif dengan model agensi.

C. PENUTUP

Dari paparan diatas maka dapat disimpulkan bahwa secara faktual hubungan pemerintah pusat dan daerah terjadi berfluktuatif sesuai dengan berlakunya aturan atau undang-undang yang mengaturnya. Fluktuasi hubungan itu tidak jauh dari sentralisasi, desentralisasi atau seimbang diantara keduanya. Hal ini tentu disesuaikan dengan kebutuhan pada masa berlakunya undang-undang yang mengaturnya, ketika sentralistik tidak menguntungkan, maka perubahan pada aturan selanjutnya akan lebih desentralisasi, begitu juga sebaliknya. Hal ini berarti kita belum menemukan format aturan yang ideal dan menguntungkan rakyat dalam mengatur kewenangan, antara pemerintah pusat dan daerah. Diperlukan perspektif yang berkepastian hukum dan berkeadilan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang fundamental sehingga pembangunan nasional dapat dipercepat.

DAFTAR PUTAKA

A. Buku

Hernadi Affandi, 2016, Pengertian Pemerintahan Daerah Menurut Doktrin, *Materi Perkuliahan Hukum Pemerintah Daerah*, Pascasarjana Unsika, Karawang

I Gde Pantja Astawa, 2008, Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia, Alumni, Bandung

Inu Kencana, 2013, *Ilmu Negara Kajian Ilmiah dan Keagamaan*, Pustaka Reka Cipta, Bandung

J. Kaloh, 2007, Mencari Bentuk Otonomi Daerah suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global, Rineka Cipta, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, 2014, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta

-----, 2015, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajagrafindo Persada, Jakarta

Muhammad Fauzan, 2006, Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, UII Press, Yogyakarta

Sudono Syueb, 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah sejak kemerdekaan sampai era reformasi*, Laksbang Mediatama

Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

C. Sumber Lain

Harry Kusuma, *Review UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*,

<http://harryuban.blogspot.co.id/2014/12/review-uu-no-23-tahun-2014-tentang.html>. Diupload : Kamis, 11-12-2014, diakses: Sabtu 30 Juli 2016

Riska Ferbia Nurita, *Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*

Daerah:http://riskifebria.blogspot.co.id/2012/09/hubungan-antara-pemerintahan-pusat-dan_819.html, diupload Sabtu, 29-9-2012, diakses tanggal 30 Juli 2016

<http://didisuryadi94.blogspot.co.id/2015/04/makalah-sistem-pemerintahan-daerah.html>, diakses tanggal 30 Juli 2016

<http://kbbi.web.id/perintah>

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah