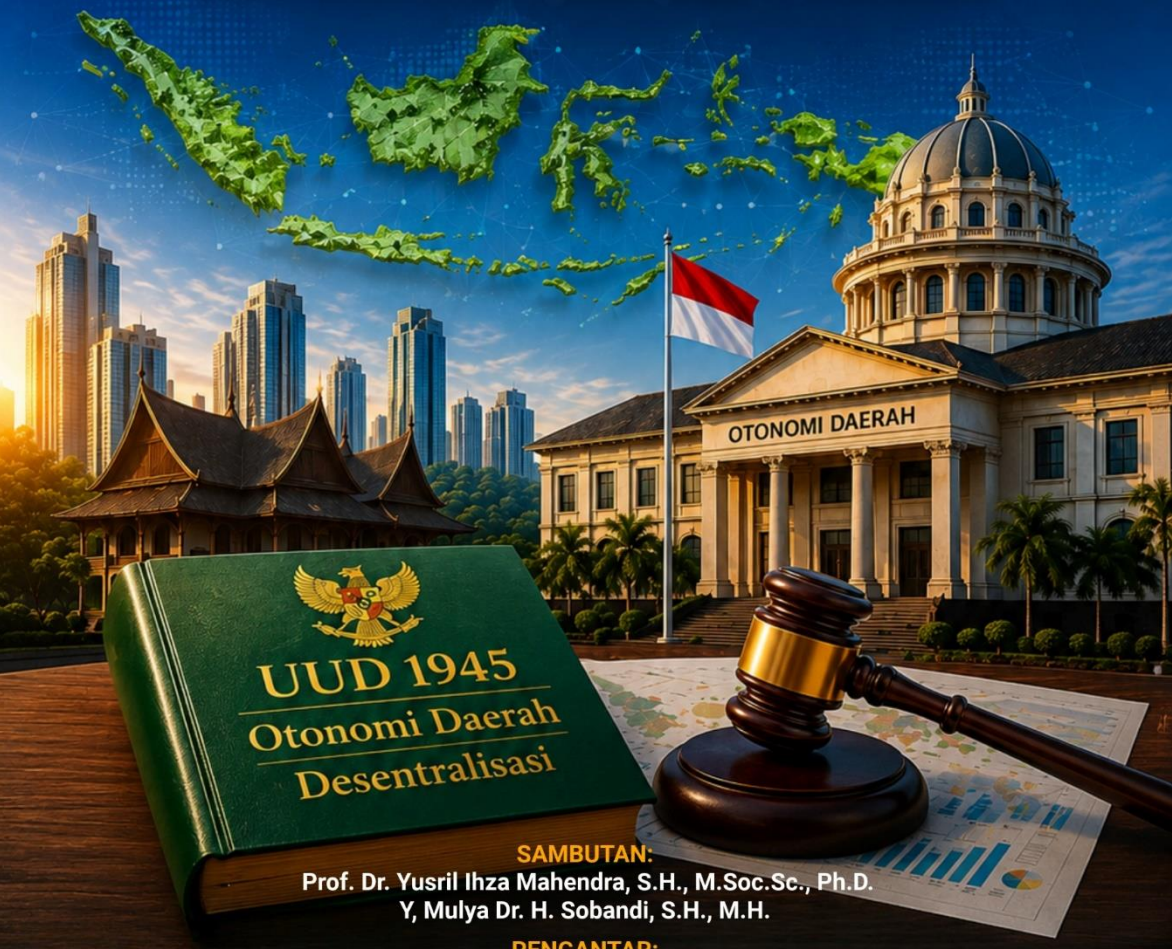
KARYA BUKU DAN JURNAL INDONESIA

REKONSTRUKSI HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI 1999:

Telaah Kritis terhadap Kebijakan Desentralisasi



SAMBUTAN:
Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Soc.Sc., Ph.D.
Y, Mulya Dr. H. Sobandi, S.H., M.H.

PENGANTAR:
Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Soc.Sc., Ph.D.

Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H.
Prof. Dr. Adang Djumhur S., M.Ag.

REKONSTRUKSI HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI 1999:
TELAAH KRITIS TERHADAP KEBIJAKAN DESENTRALISASI

Penulis:
Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H.
Prof. Dr. Adang Djumhur S., M.Ag.

KARYA BUKU
DAN JURNAL INDONESIA

KARYA BUKU DAN JURNAL INDONESIA

Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/ atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

REKONSTRUKSI HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI 1999: TELAAH KRITIS TERHADAP KEBIJAKAN DESENTRALISASI

Penulis:
Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H.
Prof. Dr. Adang Djumhur S., M.Ag.

Hak cipta dilindungi undang-undang
Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit Karya Buku dan Jurnal Indonesia
Anggota IKAPI No. 075/SBA/2025

ISBN: 978-634-7769-65-7
Editor: Weni Yuliani, S.Si., M.M. C.Ed.
Penyunting: Tira Mei Darnis, S.Si.
Desain Sampul dan Tata Letak: Khairul Wahidi

Diterbitkan Oleh: Karya Buku dan Jurnal Indonesia
Alamat: JL. PEPAYA II NO. 121, Desa/Kelurahan Kuranji, Kec. Kuranji, Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat, Kode Pos: 25157
Website: www.karyabukudanjurnalindonesia.com
Email: cvkaryabukudanjurnalindonesia@gmail.com

Cetakan Pertama, Oktober 2026
Dilarang keras mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin sah dari penerbit.

PRAKATA

"Di ujung reformasi yang mengguncang, tergurat sebuah janji, bahwa rakyat adalah nafas negeri."

Pembaca yang budiman, buku yang kini berada di hadapan Anda ini lahir dari sebuah kegelisahan kami. Bukan kegelisahan yang sunyi, melainkan yang bergema dari bumi Cirebon, kota persimpangan yang sejak lama menjadi saksi bisu pergulatan budaya, dagang, dan kuasa. Dari gerbang timur Jawa ini, dari tempat para wali pernah menaburkan ajaran dan para saudagar merajut Nusantara, kami memandang negeri dengan harap sekaligus cemas. Kami menulis bukan dari menara gading, melainkan dari tanah yang mengajarkan bahwa otonomi sejati adalah kemampuan untuk berdiri di atas kaki sendiri, sebagaimana Cirebon pernah menjadi pelabuhan besar yang menentukan arah zamannya.

Reformasi 1999 bukan sekadar pergantian rezim. Ia adalah momentum di mana mimpi tentang kedaulatan rakyat yang sekian lama terpenjara dalam sentralisme Orde Baru mulai meretas jalan. Lahirlah otonomi daerah sebagai anak kandung reformasi, sebuah harapan bahwa kekuasaan tak lagi menggantung di langit-langit Jakarta, melainkan tersebar di bumi Nusantara, di tangan saudara-saudara kita di kabupaten dan kota.

Namun, perjalanan otonomi tak pernah lurus. Ia berkelok-kelok, menyisakan pertanyaan-pertanyaan kritis: Sudahkah desentralisasi benar-benar menghadirkan keadilan? Ataukah ia hanya mengubah wajah sentralisme menjadi bentuk baru yang lebih halus?

Di sinilah kami merasa terpanggil. Karena kami percaya, reformasi 1999 baru lah babak pertama, sebuah prolog yang mengguncang istana, tetapi belum sepenuhnya menyentuh akar persoalan birokrasi, keadilan fiskal, dan kedaulatan hukum di tingkat tapak. Maka, buku ini kami tulis sebagai panggilan bagi Reformasi Jilid II, sebuah gerakan reformasi dalam arti yang sejati. Bukan sekadar mengganti wajah-wajah di kursi kekuasaan, melainkan mereformasi

ulang nalar kebijakan, mengoreksi distorsi yang menganga, dan mengembalikan otonomi pada ruhnya: kemandirian yang bertanggung jawab, bukan kemerdekaan yang liar. Reformasi berarti berani mengakui bahwa skema desentralisasi selama ini sering terjebak dalam pragmatisme elektoral dan ego sektoral; dan kami mengajak Anda untuk membersamai kami menelanjangi kemasan-kemasan itu, demi mencari fondasi yang lebih jujur dan berkeadilan.

Buku ini adalah telaah kritis atas perjalanan itu. Dengan pisau analisis hukum yang tajam, kami mengajak Anda menyelami rekonstruksi kedudukan hukum otonomi daerah, bukan sekadar sebagai produk regulasi, tetapi sebagai proyek peradaban. Di dalamnya, kami menelusuri celah-celah kebijakan yang kerap luput dari sorotan, membedah asimetri antara kewenangan dan tanggung jawab, serta merenungi makna "mandiri" dalam bingkai Negara Kesatuan.

Kami tak bermaksud menyajikan kebenaran tunggal. Justru sebaliknya, buku ini adalah undangan untuk berdialog, untuk mempertanyakan kembali narasi besar yang selama ini kami terima begitu saja. Karena pada hakikatnya, otonomi daerah adalah cerita tentang manusia, tentang bagaimana mereka mengelola rumahnya sendiri, dan bagaimana negara hadir untuk menguatkan, bukan mengekang.

"Sebab perubahan sejati tak pernah bergema dari puncak istana, melainkan berbisik dari desa-desa yang merindu kedaulatan, dan dari Cirebon, kami memilih untuk terus membisikkannya."

Akhir kata, kami persembahkan buku ini kepada para pegiat otonomi daerah, akademisi, birokrat, dan siapa pun yang percaya bahwa "dari daerah, Indonesia dibangun." Semoga tulisan ini menjadi secercah cahaya di tengah samar-samar kebijakan, atau setidaknya menjadi batu loncatan untuk perbaikan yang lebih berani di masa depan. Kami berdua menyadari sepenuhnya bahwa langkah kecil ini tak akan berarti tanpa tangan-tangan lain yang bersedia melanjutkan. Maka, mari kita jadikan reformasi jilid II ini sebagai momen reformasi atas komitmen kita pada Indonesia yang sesungguhnya, bukan

Indonesia dalam mimpi para elit, melainkan Indonesia yang bernyawa di setiap desa dan kota, sebagaimana semangat Cirebon yang tak pernah padam dalam menghadapi arus zaman.

Selamat membaca. Selamat merenung. Dan selamat menggagas Indonesia yang lebih adil.

Cirebon, di penghujung musim kemarau 2026

Prof. Dr. H. E. Sugianto, S.H., M.H.

Prof. Dr. Adang Djumhur S., M.Ag.

SAMBUTAN

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh. Puji syukur ke hadirat Allah Subhanahu wa Ta'ala atas rahmat dan karunia Nya. Saya menyambut baik terbitnya buku ”Rekonstruksi Hukum Otonomi Daerah Pasca Reformasi 1999”: Telaah Kritis terhadap Kebijakan Desentralisasi karya Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H. dan Prof. Dr. Adang Djumhur S., M.Ag. Buku ini hadir sebagai kontribusi akademik dalam memperkuat kajian hukum desentralisasi, dan menata hubungan pusat dan daerah agar sejalan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.

Otonomi daerah merupakan amanat konstitusi untuk mendekatkan pemerintahan kepada rakyat, mempercepat pelayanan publik, dan mendorong pemerataan pembangunan. Namun, desentralisasi harus tetap ditempatkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, agar kewenangan daerah berjalan tertib, terukur, dan bertanggung jawab, tanpa menimbulkan tumpang tindih kewenangan, ketimpangan, atau lemahnya koordinasi nasional.

Buku ini memberikan telaah kritis bahwa keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh luasnya kewenangan, tetapi kemampuan kewenangan tersebut menghadirkan kepastian hukum, pelayanan publik yang bersih, prima, dan akuntabel, serta manfaat nyata bagi masyarakat. Semoga buku ini menjadi rujukan bagi akademisi, pembentuk kebijakan, penyelenggara pemerintahan daerah, praktisi hukum, dan masyarakat dalam memperkuat otonomi daerah yang adi', harmonis, dan berorientasi pada kesejahteraan rakyat. *Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.*

Jakarta, Oktober 2026

Menteri Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia,
Imigrasi, dan Pemasyarakatan Republik Indonesia

Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Soc.Sc., Ph.D.

SAMBUTAN

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh. Salam Sejahtera bagi kita semua.

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah Subhanahu wa Ta'ala, karena atas rahmat dan karunia-Nya, buku berjudul "Rekonstruksi Kedudukan Hukum Otonomi Daerah Pasca Reformasi 1999: Telaah Kritis terhadap Kebijakan Desentralisasi" ini akhirnya dapat hadir di tengah-tengah kita. Sebuah karya yang tidak hanya lahir dari kerja intelektual yang keras, tetapi juga dari kerinduan akan perbaikan tata kelola negeri yang lebih bermartabat.

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia telah memasuki usia lebih dari seperempat abad pasca Reformasi 1999. Sebuah perjalanan panjang yang berliku, kadang menanjak penuh harap, kadang menukik dalam kritik. Dari lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 hingga penyempurnaannya dalam UU No. 23 Tahun 2014, kita semua menyaksikan bagaimana desentralisasi ibarat pedang bermata dua: di satu sisi ia membebaskan energi lokal dan mendekatkan pelayanan, namun di sisi lain ia kerap terperangkap dalam belenggu birokrasi yang kaku dan kesenjangan fiskal yang menganga.

Sebagai Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri, saya menyambut dengan tangan terbuka terbitnya buku ini. Di tengah hiruk-pikuk kebijakan yang kadang hanya berkutat pada angka dan regulasi, kehadiran telaah kritis seperti yang ditulis oleh Prof. Dr. H. Sugianto, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Adang Djumhur Salikin, M.Ag., bagaikan embun di tengah kemarau panjang. Bukan sekadar kritik yang meruntuhkan, melainkan sebuah rekonstruksi, tawaran membangun kembali fondasi otonomi di atas pilar keadilan, kemandirian, dan kepastian hukum.

Secara khusus, saya mengapresiasi keberanian kedua penulis yang berasal dari bumi Cirebon, daerah yang sejak masa silam menjadi simpul peradaban dan persinggahan budaya. Dari tanah para wali dan saudagar itu, lahir pandangan yang tidak terjebak pada narasi besar

Jakarta, melainkan mampu membaca denyut nadi daerah-daerah yang sesungguhnya. Ini penting, karena esensi otonomi bukanlah berapa besar anggaran yang ditransfer ke pemerintah daerah, tetapi apakah rakyat di kabupaten dan kota benar-benar merasakan kehadiran negara yang adil.

Buku ini pun datang di momentum yang tepat, ketika bangsa ini memasuki babak baru yang oleh para penulis disebut sebagai Reformasi Jilid II. Saya sependapat bahwa reformasi struktural belum usai; kita memerlukan reformasi atas komitmen awal desentralisasi. Kementerian Dalam Negeri tidak boleh alergi terhadap kritik. Justru dari kritik akademik yang tajam dan terukur inilah kita dapat membenahi kebijakan, menyelaraskan regulasi pusat-daerah, dan menutup celah-celah hukum yang selama ini dimanfaatkan untuk kepentingan sempit.

"Otonomi yang sejati adalah ketika pusat dan daerah tidak lagi bertengkar soal kewenangan, tetapi bergandengan tangan membangun peradaban."

Saya berharap buku ini dapat menjadi bacaan wajib bagi para birokrat, kepala daerah, anggota DPR, akademisi, serta seluruh pemangku kepentingan otonomi daerah. Semoga telaah kritis yang ditawarkan tidak hanya berhenti sebagai wacana di atas meja, melainkan menjelma menjadi roh dalam setiap kebijakan yang kita lahirkan ke depan. Karena pada akhirnya, ukuran keberhasilan otonomi bukanlah terletak pada megahnya gedung pemerintahan, melainkan pada senyum rakyat di pelosok yang merasakan bahwa rumahnya benar-benar dijaga oleh negaranya.

Selamat membaca, selamat merenung, dan mari kita wujudkan Indonesia yang lebih adil melalui desentralisasi yang jujur dan bermartabat. *Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*.

Jakarta, Oktober 2026

PLT. Sekretaris Mahkamah Agung RI

Y, Mulya Dr. H. Sobandi, S.H., M.H.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Salam Sejahtera bagi kita semua,

Om Swastiastu, Namo Buddhaya, Salam Kebajikan.

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas izin-Nya, sebuah karya intelektual yang sangat penting dan strategis hadir di tengah hiruk-pikuk kebijakan publik kita. Buku berjudul "Rekonstruksi Kedudukan Hukum Otonomi Daerah Pasca Reformasi 1999: Telaah Kritis terhadap Kebijakan Desentralisasi", yang ditulis dengan cemerlang oleh Prof. Dr. H. Sugianto, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Adang Djumhur Salikin, M.Ag., lebih dari sekadar tumpukan kertas berisi analisis hukum. Ia adalah sebuah percakapan panjang tentang masa depan bangsa yang kita cintai.

Sebagai Ketua Umum Ikatan Alumni Lemhannas, saya kerap diingatkan bahwa ketahanan nasional bukanlah sekadar kemampuan mempertahankan diri dari ancaman eksternal. Ia dimulai dari dalam, dari harmoni antara pusat dan daerah, dari keadilan yang dirasakan hingga ke pelosok negeri, dan dari keberanian untuk terus mengoreksi diri. Otonomi daerah adalah salah satu pilar utama ketahanan nasional kita. Jika desentralisasi gagal memberikan kesejahteraan dan keadilan, maka rapuhlah sendi-sendi persatuan kita. Maka dari itu, saya menyambut dengan antusias terbitnya buku ini, karena ia hadir untuk mengingatkan kita bahwa pembangunan ketahanan nasional harus dimulai dari reformasi kebijakan yang paling mendasar.

Saya mengenal Prof. Sugianto dan Prof. Adang Djumhur sebagai intelektual yang lahir dari bumi Cirebon, tanah yang sejak lama mengajarkan keberanian untuk bersuara dan kebijaksanaan dalam merangkul perbedaan. Dalam buku ini, beliau tidak sekadar mengulang-ulang dogma kebijakan yang sudah usang, tetapi berani membedah dengan pisau analisis yang tajam dan jernih. Ia mengajak kita untuk melihat bahwa reformasi 1999 hanyalah pintu gerbang;

perjalanan menuju otonomi yang sesungguhnya, yang mandiri, berkeadilan, dan berdaya saing, masih panjang dan penuh liku.

Yang paling mengesankan dari buku ini adalah gagasan tentang "Reformasi Jilid II" dan perlunya reformasi atas komitmen awal desentralisasi. Sebagai alumni Lemhannas, kita semua paham bahwa sebuah negara besar seperti Indonesia tidak bisa dikelola dengan resep usang. Dinamika geopolitik, geososial, dan geoekonomi terus berubah. Tuntutan rakyat akan pelayanan publik yang cepat, bersih, dan merata tidak bisa lagi ditunda. Buku ini menawarkan peta jalan untuk keluar dari jebakan sentralisme semu, yang masih tersembunyi di balik gemerlap angka-angka transfer daerah. Ia adalah seruan agar kita berani mempertanyakan kembali: Apakah skema bagi hasil sudah adil? Apakah kewenangan yang dilimpahkan sesuai dengan kapasitas daerah? Dan apakah rakyat sudah benar-benar menjadi subjek, bukan objek, dari kebijakan ini?

"Karena Indonesia yang kuat tidak dibangun dari istana yang megah, tetapi dari desa-desa yang berdaulat dan percaya pada negaranya sendiri."

Saya merekomendasikan buku ini tidak hanya kepada para akademisi dan praktisi hukum, tetapi terutama kepada para pembuat kebijakan, kepala daerah, anggota DPR, serta seluruh jajaran birokrasi di Kementerian Dalam Negeri dan lembaga terkait. Karena sesungguhnya, otonomi daerah bukanlah urusan teknis administratif semata; ia adalah urusan peradaban. Ia menentukan apakah Indonesia akan tetap utuh dan jaya di tengah gempuran arus globalisasi, atau justru tercerai-berai oleh kesenjangan yang dibiarkan.

Semoga telaah kritis yang disajikan Prof. Sugianto dan Prof. Adang Djumhur tidak hanya berhenti sebagai wacana di ruang-ruang seminar, tetapi dapat menginspirasi lahirnya kebijakan-kebijakan baru yang lebih berpihak pada rakyat kecil. Kepada penulis, saya ucapkan selamat dan terima kasih atas sumbangsih besar ini. Kepada pembaca, mari kita jadikan buku ini sebagai cermin untuk introspeksi dan sebagai lentera untuk melangkah ke depan.

Akhir kata, "Desentralisasi yang kuat adalah perisai ketahanan nasional; dan buku ini adalah pengasah perisai itu."

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Jakarta, Oktober 2026

Menteri Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia,
Imigrasi, dan Pemasyarakatan Republik Indonesia

Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Soc.Sc., Ph.D.

DAFTAR ISI

PRAKATA ..... **i**

SAMBUTAN ..... **iv**

KATA PENGANTAR ..... **v**

DAFTAR ISI ..... **x**

BAB 1 PENDAHULUAN **1**

A. Dinamika dan Urgensi Rekonstruksi Kedudukan Hukum Otonomi Daerah 1

B. Pengertian Otonomi Daerah dan Desentralisasi 4

C. Ruang Lingkup dan Substansi Buku 6

D. Tujuan dan Kontribusi Buku 9

E. Alur dan Sistematika Buku 12

F. Referensi 15

BAB 2 LANDASAN FILOSOFIS DAN TEORETIS OTONOMI DAERAH **19**

A. Hakikat Negara Kesatuan 19

B. Teori Desentralisasi 23

C. Teori Otonomi Daerah 27

D. Teori Negara Hukum 31

E. *Good Governance* 35

F. Teori Keadilan dan Kepastian Hukum 40

G. Referensi 45

BAB 3 PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA **49**

A. Masa Kolonial 49

B. Masa Orde Lama (1945-1966) 53

C. Masa Orde Baru (1966-1998) 57
D. Era Reformasi (1999-2024) 61
E. Perubahan Regulasi Otonomi Daerah 66
F. Pembentukan Daerah Otonom Baru 71
G. Referensi 76
BAB 4 LANDASAN KONSTITUSIONAL OTONOMI DAERAH 79
A. Otonomi Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 79
B. Prinsip Konstitusional Pemerintahan Daerah 83
C. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Konstitusi 87
D. Otonomi Asimetris 91
E. Dinamika Konstitusional Otonomi Daerah 96
F. Hak Konstitusional Masyarakat Daerah 100
G. Referensi 105
BAB 5 POLITIK HUKUM DESENTRALISASI 107
A. Konsep Politik Hukum 107
B. Politik Legislasi Otonomi Daerah 111
C. Dinamika Kebijakan Desentralisasi 115
D. Problematika Politik Hukum Desentralisasi 119
E. Arah Pembaruan Politik Hukum 124
F. Peran Politik dalam Otonomi Daerah 129
G. Referensi 134
BAB 6 KEDUDUKAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH 137
A. Pemerintah Daerah Sebagai Subjek Hukum 137
B. Kepala Daerah 139
C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 141
D. Perangkat Daerah 143

E. Hubungan Antar Lembaga Daerah 145
F. Akuntabilitas Hukum Pemerintah Daerah 147
G. Referensi..... 148
BAB 7 KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH 151
A. Urusan Pemerintahan Absolut..... 151
B. Urusan Pemerintahan Konkuren 154
C. Urusan Pemerintahan Umum 159
D. Delegasi dan Atribusi Kewenangan..... 163
E. Problematika Kewenangan Daerah..... 168
F. Diskresi dan Ruang Lingkup Kebijakan Daerah..... 174
G. Referensi..... 179
BAB 8 HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH 183
A. Prinsip Hubungan Pusat dan Daerah..... 183
B. Pembinaan oleh Pemerintah Pusat 187
C. Pengawasan Pusat terhadap Daerah 191
D. Penyelesaian Sengketa Pusat-Daerah 195
E. Penguatan Hubungan Pusat-Daerah..... 200
F. Koordinasi Pusat dan Daerah 204
G. Referensi..... 209
BIOGRAFI PENULIS.....211

BAB 1
PENDAHULUAN

A. Dinamika dan Urgensi Rekonstruksi Kedudukan Hukum Otonomi Daerah

1. Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi 1999
   Reformasi 1998 melahirkan perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Gerakan reformasi yang dimotori mahasiswa mengusung enam tuntutan, salah satunya otonomi daerah seluas-luasnya[2]. Puncaknya terjadi pada Mei 1998 ketika Presiden Soeharto menyatakan berhenti dan digantikan B.J. Habibie[2]. Perubahan ini membawa Indonesia memasuki babak baru, di mana otonomi daerah tidak lagi sekadar wacana politik, melainkan kebijakan hukum yang harus diimplementasikan. Amandemen UUD NRI 1945 yang dilakukan empat kali (1999-2002) meletakkan dasar konstitusional kuat bagi otonomi daerah, khususnya melalui perubahan Pasal 18 serta penambahan Pasal 18A dan 18B[2].

2. Pergeseran Paradigma Sentralisasi Menuju Desentralisasi
   Pada masa Orde Baru, sistem pemerintahan sangat terpusat di tangan pemerintah pusat, menempatkan daerah sebagai perpanjangan tangan dengan ruang gerak terbatas[2]. Kebijakan sentralisasi ini meskipun beralasan menjaga stabilitas nasional dan mempercepat pembangunan, telah menimbulkan ketimpangan pembangunan antar daerah dan rendahnya partisipasi masyarakat[2]. Melalui kebijakan desentralisasi, Indonesia berupaya mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi warga, dan mendorong pemerintahan lebih responsif terhadap kebutuhan lokal[2]. Namun demikian, terdapat

kecenderungan kuat untuk kembali ke sistem lebih terpusat melalui berbagai kebijakan yang membatasi ruang gerak otonomi daerah[2].

3. Urgensi Penguatan Kedudukan Hukum Otonomi Daerah
   Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 dengan tegas menyatakan bahwa "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[2]." Pasal 18 ayat (2) bahkan menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan[2]." Ketentuan konstitusional ini memberikan legitimasi kuat bagi keberadaan otonomi daerah[2]. Namun kedudukan hukum otonomi daerah masih menghadapi persoalan mendasar, terutama ketidakjelasan batas-batas kewenangan antara pusat dan daerah yang sering menimbulkan konflik dan tumpang tindih[2].

4. Permasalahan Implementasi Kebijakan Desentralisasi
   Implementasi kebijakan desentralisasi lebih dari dua dekade masih menyisakan berbagai permasalahan[2]. Pertama, pelayanan publik di tingkat daerah belum optimal di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur karena transfer kewenangan belum diikuti peningkatan kapasitas kelembagaan dan SDM[2]. Kedua, korupsi di pemerintahan daerah masih menjadi persoalan serius yang menghambat efektivitas pembangunan[2]. Djohermansyah Djohan mengingatkan bahwa aktor di pusat tak ikhlas menjalankan desentralisasi, sementara aktor lokal tak amanah pula[2]. Ketiga, ketimpangan kapasitas fiskal antar daerah menjadi persoalan struktural, di mana daerah kaya sumber daya alam memiliki kapasitas fiskal jauh lebih besar dibanding daerah miskin, menimbulkan kesenjangan pembangunan semakin melebar[2]. Kepala BSKDN Kemendagri menegaskan bahwa esensi otonomi daerah adalah kemandirian fiskal: daerah harus mampu

mengoptimalkan potensi lokal agar tidak membebani pemerintah pusat[2].

5. Signifikansi Penulisan Buku
   Buku "Rekonstruksi Kedudukan Hukum Otonomi Daerah Pasca Reformasi 1999: Telaah Kritis terhadap Kebijakan Desentralisasi" memiliki signifikansi penting, baik akademik maupun praktis[2]. Secara akademik, buku ini mengisi kekosongan literatur yang secara khusus membahas kedudukan hukum otonomi daerah dalam perspektif komprehensif dan multidisipliner[2]. Berbagai kajian tentang otonomi daerah yang ada umumnya membahas aspek teknis dan operasional kebijakan, sementara pembahasan kedudukan hukum otonomi daerah secara mendasar masih terbatas[2]. Secara praktis, buku ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pembuat kebijakan, akademisi, praktisi hukum, dan masyarakat dalam memahami kedudukan hukum otonomi daerah dan berbagai problematikanya, serta memberikan rekomendasi kebijakan konstruktif bagi penguatan otonomi daerah ke depan[2].

6. *State of the Art* Penelitian Otonomi Daerah
   Penelitian tentang otonomi daerah telah berkembang sejak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999[2]. Berbagai kajian dari ilmu hukum, politik, administrasi publik, hingga ekonomi umumnya masih bersifat parsial dan lebih fokus pada aspek-aspek tertentu[2]. Kajian tentang kedudukan hukum otonomi daerah secara komprehensif dan mendalam masih terbatas, terutama yang mengintegrasikan pendekatan hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan politik hukum[2]. Penelitian-penelitian terdahulu dapat dikelompokkan ke dalam: (1) penelitian tentang konstitusionalitas otonomi daerah; (2) penelitian implementasi kebijakan desentralisasi; (3) penelitian dampak otonomi terhadap pembangunan ekonomi; dan (4) penelitian problematika hukum implementasi otonomi[2]. Buku ini menawarkan kebaruan melalui pendekatan rekonstruksi kedudukan hukum otonomi daerah secara komprehensif dengan perspektif multidisipliner dan telaah kritis terhadap berbagai problematika hukum yang muncul[2].

B. Pengertian Otonomi Daerah dan Desentralisasi

1. Pengertian Otonomi Daerah
   Otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani, "*autos*" (sendiri) dan "*nomos*" (aturan), berarti mengatur diri sendiri[2]. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, otonomi daerah adalah "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia[2]." Definisi ini menegaskan bahwa otonomi daerah bukan kemerdekaan atau kedaulatan daerah yang terpisah dari negara kesatuan, melainkan hak dan wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu[2]. Otonomi daerah memiliki empat elemen penting: (1) hak yang dimiliki daerah otonom; (2) wewenang mengambil keputusan dan bertindak; (3) kewajiban melaksanakan tanggung jawab sesuai peraturan; dan (4) diselenggarakan dalam kerangka NKRI[2].

2. Pengertian Desentralisasi
   Desentralisasi berarti penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahan di tingkat lokal[2]. Menurut Pasal 1 angka 8 UU 23/2014, desentralisasi adalah "penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi[2]." Desentralisasi merupakan mekanisme penyerahan urusan pemerintahan dari pusat ke daerah yang menjadi dasar otonomi daerah[2]. Rondinelli dan Cheema mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer wewenang perencanaan, pengambilan keputusan, dan tanggung jawab administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi tingkat lokal[2]. Dengan demikian, desentralisasi adalah kebijakan atau strategi, sedangkan otonomi daerah adalah wujud atau hasil kebijakan tersebut[2].

3. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
   Penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada tiga asas fundamental[2]. Asas pertama adalah desentralisasi, penyerahan wewenang pemerintahan dari pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam NKRI[2]. Asas kedua adalah dekonsentrasi, pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau aparatur pusat di daerah, di mana pemerintah pusat tetap memiliki kendali penuh[2]. Asas ketiga adalah tugas pembantuan (*medebewind*), penugasan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu[2]. Ketiga asas ini saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan untuk mewujudkan pemerintahan daerah efektif dengan tetap menjaga kesatuan dan keutuhan negara[2].

4. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah
   Otonomi daerah diselenggarakan berdasarkan sejumlah prinsip dasar[2]. Prinsip pertama adalah otonomi luas, memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kecuali urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat[2]. Penjelasan UU 22/1999 menegaskan bahwa kewenangan otonomi luas mencakup semua bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah[2]. Prinsip kedua adalah otonomi nyata, kewenangan yang diberikan benar-benar dapat dijalankan dan bermanfaat bagi masyarakat[2]. Prinsip ketiga adalah otonomi bertanggung jawab, pelaksanaan otonomi diiringi pertanggungjawaban jelas kepada masyarakat dan pemerintah pusat sesuai peraturan[2].

5. Ruang Lingkup Otonomi Daerah
   Ruang lingkup otonomi daerah mencakup seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah[2]. Pertama, dari aspek kewenangan, mencakup urusan wajib (pelayanan dasar:

pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, ketenteraman, sosial) dan urusan pilihan (pertanian, kelautan, pariwisata, perdagangan, industri)[2]. Kedua, dari aspek kelembagaan, mencakup pembentukan dan pengorganisasian perangkat daerah (sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis)[2]. Ketiga, dari aspek keuangan, mencakup pengelolaan keuangan daerah (pendapatan, belanja, pembiayaan daerah)[2]. Keempat, dari aspek pelayanan publik, mencakup penyelenggaraan pelayanan publik di berbagai bidang yang menjadi kewenangan daerah[2].

6. Perbedaan Otonomi dan Desentralisasi
   Meskipun sering digunakan bergantian, otonomi dan desentralisasi memiliki perbedaan signifikan[2]. Secara konseptual, desentralisasi merujuk pada proses atau mekanisme penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sementara otonomi merujuk pada kondisi atau status yang dimiliki daerah setelah menerima penyerahan wewenang[2]. Desentralisasi adalah jalan menuju otonomi, sedangkan otonomi adalah tujuan akhir dari proses desentralisasi[2]. Secara operasional, desentralisasi lebih menekankan aspek administratif dan manajerial dalam transfer kewenangan (delegasi, koordinasi, pengawasan), sementara otonomi lebih menekankan aspek hak dan kewenangan daerah mengambil keputusan secara mandiri, termasuk membuat kebijakan dan peraturan mengikat masyarakat[2]. Dalam konteks Indonesia, otonomi daerah bukan otonomi absolut, melainkan terbatas dan bersifat derivatif dari pemerintah pusat, sejalan dengan prinsip negara kesatuan[2].

C. Ruang Lingkup dan Substansi Buku

1. Ruang Lingkup Kajian
   Kajian difokuskan pada rekonstruksi kedudukan hukum otonomi daerah di Indonesia pasca Reformasi 1999 dengan telaah kritis terhadap kebijakan desentralisasi lebih dari dua dekade[2]. Ruang lingkup mencakup aspek fundamental kedudukan hukum otonomi

daerah, mulai dari landasan filosofis dan teoretis, landasan konstitusional, politik hukum desentralisasi, hingga problematika hukum implementasi kebijakan desentralisasi[2]. Secara temporal, kajian mencakup periode sejak UU 22/1999 hingga UU 23/2014 beserta perubahannya, di mana kebijakan otonomi daerah mengalami dinamika signifikan dari euphoria desentralisasi hingga kecenderungan resentralisasi[2]. Secara spasial, kajian mencakup seluruh wilayah Indonesia dengan mempertimbangkan keragaman kondisi geografis, sosial, budaya, dan ekonomi antar daerah[2].

2. Pendekatan Multidisipliner
   Buku menggunakan pendekatan multidisipliner karena otonomi daerah merupakan fenomena kompleks melibatkan berbagai dimensi[2]. Dari perspektif ilmu hukum, digunakan pendekatan hukum tata negara dan hukum administrasi negara[2]. Hukum tata negara menganalisis landasan konstitusional dan kedudukan daerah dalam sistem ketatanegaraan, sementara hukum administrasi negara menganalisis aspek operasional penyelenggaraan pemerintahan daerah (wewenang, prosedur, pengawasan)[2]. Dari perspektif ilmu politik, dianalisis dinamika politik yang mempengaruhi kebijakan otonomi daerah, baik nasional maupun lokal[2]. Dari perspektif ilmu ekonomi, dianalisis aspek desentralisasi fiskal dan implikasinya terhadap pembangunan ekonomi daerah[2]. Dari perspektif ilmu administrasi publik, dianalisis aspek manajemen dan organisasi pemerintahan daerah[2].

3. Perspektif Hukum Tata Negara
   Perspektif hukum tata negara menjadi sudut pandang utama menganalisis kedudukan hukum otonomi daerah[2]. Hukum tata negara mengkaji struktur dan organisasi negara, termasuk hubungan berbagai lembaga negara dan antara pusat dengan daerah[2]. Isu krusial yang dibahas meliputi: (1) landasan konstitusional otonomi daerah setelah amandemen UUD NRI 1945; (2) harmonisasi prinsip negara kesatuan dan desentralisasi; (3) pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam konstitusi

dan undang-undang; (4) hubungan pusat-daerah dalam pengaturan dan implementasi; dan (5) mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan[2]. Buku juga membahas konsep otonomi asimetris yang diterapkan di daerah seperti Aceh, Papua, Papua Barat, Yogyakarta, dan Jakarta, yang menjadi isu penting dalam diskursus otonomi daerah di Indonesia[2].

4. Perspektif Hukum Administrasi Negara
   Perspektif hukum administrasi negara digunakan untuk menganalisis aspek operasional penyelenggaraan pemerintahan daerah[2]. Hukum administrasi negara mengkaji hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara, serta cara kerja dan prosedur pemerintahan[2]. Isu krusial yang dibahas meliputi: (1) asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB); (2) kewenangan administrasi negara di tingkat daerah (atribusi, delegasi, mandat); (3) perbuatan hukum administrasi pemerintah daerah; (4) prosedur administrasi; (5) pengawasan pemerintahan daerah; dan (6) peradilan tata usaha negara sebagai mekanisme penyelesaian sengketa[2]. Buku juga membahas pentingnya penerapan prinsip-prinsip good governance (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi) dalam pemerintahan daerah untuk memastikan otonomi daerah membawa manfaat bagi masyarakat[2].

5. Batasan Pembahasan
   Terdapat beberapa batasan pembahasan untuk menghindari kesalahpahaman dan memberikan fokus jelas[2]. Pertama, buku lebih fokus pada aspek hukum dan politik otonomi daerah, sementara aspek ekonomi, sosial, dan budaya dibahas sebagai pelengkap[2]. Kedua, buku lebih fokus pada analisis normatif dan konseptual, meskipun tidak mengabaikan analisis empiris untuk mengilustrasikan permasalahan[2]. Ketiga, buku tidak membahas secara detail otonomi desa (UU 6/2014), kecuali dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan di tingkat lokal[2]. Keempat, buku tidak membahas secara khusus pemerintahan di tingkat provinsi sebagai daerah otonom maupun wilayah administratif, kecuali dalam

konteks hubungan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota[2]. Kelima, buku memiliki batasan geografis hanya mencakup Indonesia, dengan perbandingan singkat dengan negara lain untuk memperkaya perspektif[2].

D. Tujuan dan Kontribusi Buku

1. Tujuan Akademik
   Buku memiliki tiga tujuan akademik utama[2]. Pertama, mengembangkan kajian ilmu hukum di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara dengan fokus pada otonomi daerah dan desentralisasi[2]. Analisis komprehensif dan mendalam diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan teori dan konsep kedudukan hukum otonomi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia[2]. Kedua, mengidentifikasi dan menganalisis berbagai problematika hukum yang muncul dalam implementasi kebijakan desentralisasi serta menawarkan solusi dan rekomendasi konstruktif untuk mengatasinya[2]. Telaah kritis terhadap kebijakan dua dekade diharapkan mengungkap berbagai kelemahan yang selama ini terabaikan[2]. Ketiga, merumuskan rekonstruksi kedudukan hukum otonomi daerah yang ideal di masa depan berdasarkan analisis landasan konstitusional, politik hukum, pengalaman implementasi, dan berbagai perkembangan baik nasional maupun internasional[2].

2. Tujuan Praktis
   Tujuan praktis buku terkait upaya perbaikan kebijakan otonomi daerah[2]. Pertama, memberikan rekomendasi kebijakan konstruktif bagi pembuat kebijakan di pusat dan daerah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah yang lebih baik[2]. Kedua, memberikan panduan dan referensi bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya secara lebih efektif dan bertanggung jawab[2]. Ketiga, memberikan pemahaman lebih baik kepada masyarakat tentang hak dan kewajiban mereka dalam kerangka otonomi daerah, sehingga dapat berpartisipasi lebih aktif dalam proses pengambilan keputusan di tingkat daerah[2]. Keempat,

menjadi bahan rujukan bagi praktisi hukum (advokat, hakim, jaksa) dalam menangani perkara berkaitan dengan otonomi daerah dan pemerintahan daerah[2]. Kelima, menjadi bahan pembelajaran bagi mahasiswa hukum dan ilmu politik yang mendalami isu otonomi daerah dan desentralisasi[2].

3. Manfaat bagi Pengembangan Ilmu Hukum
   Buku diharapkan memberikan manfaat signifikan bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia[2]. Pertama, memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara, khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah dan desentralisasi[2]. Buku berupaya memberikan analisis komprehensif dan integratif dengan pendekatan multidisipliner[2]. Kedua, memberikan kerangka analisis yang dapat digunakan peneliti dan akademisi untuk mengkaji isu terkait otonomi daerah secara lebih mendalam[2]. Kerangka analisis yang menggabungkan perspektif hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan politik hukum dapat menjadi model bagi penelitian selanjutnya[2]. Ketiga, memperkaya literatur hukum di Indonesia dalam bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara yang masih terbatas[2]. Keempat, mendorong diskursus ilmiah yang lebih kritis dan konstruktif tentang otonomi daerah dengan menyajikan analisis kritis dan alternatif rekonstruksi[2].

4. Manfaat bagi Pemerintah Daerah
   Buku diharapkan memberikan manfaat besar bagi pemerintah daerah[2]. Pertama, memberikan pemahaman lebih baik tentang kedudukan hukum dan kewenangan pemerintah daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga dapat menghindari pelanggaran hukum dan penyimpangan[2]. Kedua, memberikan panduan praktis bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan dan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku[2]. Pemahaman tentang proses pembentukan peraturan daerah, hubungan dengan peraturan lebih tinggi, serta mekanisme pengawasan dan evaluasi, diharapkan

menghasilkan regulasi berkualitas dan tidak bertentangan dengan peraturan lebih tinggi[2]. Ketiga, memberikan pemahaman pentingnya penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi) untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kepercayaan masyarakat[2]. Keempat, memberikan wawasan tentang berbagai inovasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan pembangunan daerah[2].

5. Manfaat bagi Masyarakat
   Masyarakat sebagai penerima manfaat utama dari kebijakan otonomi daerah diharapkan mengambil manfaat dari buku ini[2]. Pertama, memberikan pemahaman lebih baik tentang hak dan kewajiban mereka dalam kerangka otonomi daerah, sehingga dapat lebih aktif menuntut pelayanan publik berkualitas dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah[2]. Kedua, memberikan pemahaman tentang mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat daerah[2]. Buku menjelaskan berbagai saluran dan forum partisipasi, mulai dari musyawarah perencanaan pembangunan hingga mekanisme pengaduan dan pengawasan publik[2]. Ketiga, memberikan pemahaman pentingnya pengawasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah[2]. Pengawasan masyarakat sangat penting untuk mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta memastikan kebijakan benar-benar berpihak kepada kepentingan masyarakat[2]. Keempat, memberikan pemahaman tentang cara mengakses keadilan jika hak-hak dilanggar oleh pemerintah daerah[2].

6. Manfaat bagi Pembuat Kebijakan
   Buku diharapkan memberikan manfaat bagi pembuat kebijakan di pusat dan daerah[2]. Pertama, memberikan analisis mendalam tentang berbagai problematika dalam implementasi kebijakan desentralisasi selama lebih dari dua dekade, sehingga pembuat kebijakan dapat memahami akar permasalahan dan faktor-faktor

yang mempengaruhinya[2]. Kedua, memberikan rekomendasi kebijakan konstruktif dan berbasis bukti untuk perbaikan kebijakan otonomi daerah ke depan[2]. Rekomendasi berdasarkan analisis landasan konstitusional, pengalaman implementasi, dan perkembangan terkini diharapkan menjadi masukan berharga bagi reformasi kebijakan otonomi daerah[2]. Ketiga, memberikan perspektif lebih luas dan jangka panjang tentang arah pengembangan otonomi daerah[2]. Keempat, memberikan analisis komparatif dengan berbagai negara lain, sehingga pembuat kebijakan dapat belajar dari pengalaman negara lain dalam mengelola kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah[2]. Kelima, memberikan kerangka evaluasi untuk menilai efektivitas kebijakan otonomi daerah dan mengidentifikasi area yang memerlukan perbaikan[2].

E. Alur dan Sistematika Buku

1. Pendekatan *Normative*

   Buku menggunakan pendekatan normatif sebagai pendekatan utama menganalisis kedudukan hukum otonomi daerah[2]. Dalam penelitian hukum, pendekatan normatif mengkonsepsikan hukum sebagai seperangkat norma atau aturan yang mengatur perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara[2]. Dalam konteks otonomi daerah, pendekatan normatif digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah, mulai dari konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, hingga peraturan daerah[2]. Pendekatan normatif dilakukan dengan meneliti bahan-bahan hukum, terutama peraturan perundang-undangan, untuk memahami isi, makna, dan hubungan antar norma yang mengatur otonomi daerah[2]. Hukum dilihat sebagai sistem norma yang koheren dan konsisten, sehingga setiap norma dipahami dalam konteks keseluruhan sistem hukum[2]. Pendekatan normatif mencakup analisis asas-asas hukum yang mendasari peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah[2].

2. Pendekatan Konseptual
   Buku menggunakan pendekatan konseptual untuk menganalisis kedudukan hukum otonomi daerah[2]. Pendekatan konseptual berarti analisis dilakukan dengan mengacu pada konsep-konsep hukum yang telah dikembangkan dalam literatur hukum, baik oleh para ahli di Indonesia maupun di luar negeri[2]. Pendekatan ini penting untuk memastikan analisis tidak hanya deskriptif tetapi juga analitis dan kritis, serta mampu mengungkap makna dan implikasi yang lebih dalam dari berbagai aturan hukum yang ada[2]. Beberapa konsep hukum yang digunakan antara lain: negara kesatuan, desentralisasi, otonomi daerah, negara hukum, good governance, pembagian kekuasaan, hubungan pusat-daerah, dan berbagai konsep lainnya yang relevan[2]. Konsep-konsep ini digunakan untuk memahami hakikat otonomi daerah, bagaimana seharusnya ditempatkan dalam sistem ketatanegaraan, dan bagaimana implementasinya dalam praktik[2]. Pendekatan konseptual juga digunakan untuk mengembangkan kerangka analisis yang komprehensif dan koheren[2].

3. Pendekatan Historis
   Buku menggunakan pendekatan historis untuk menganalisis perkembangan otonomi daerah di Indonesia dari masa ke masa[2]. Pendekatan historis penting karena otonomi daerah bukan fenomena muncul tiba-tiba, melainkan hasil proses sejarah panjang yang dipengaruhi berbagai faktor politik, ekonomi, sosial, dan budaya[2]. Dengan memahami latar belakang sejarah, dapat dipahami mengapa kebijakan otonomi daerah saat ini berbentuk seperti sekarang dan faktor-faktor yang mempengaruhinya[2]. Pendekatan historis mencakup analisis perkembangan otonomi daerah sejak masa kolonial, masa kemerdekaan awal, masa Orde Lama, masa Orde Baru, dan era Reformasi[2]. Setiap periode sejarah memiliki karakteristik tersendiri dalam kebijakan otonomi daerah yang dipengaruhi kondisi politik dan konstitusional pada masa tersebut[2]. Analisis historis penting untuk mengidentifikasi pola-pola yang berulang dalam kebijakan otonomi daerah serta

memahami bagaimana kebijakan masa lalu mempengaruhi kondisi otonomi daerah saat ini[2].

4. Pendekatan Komparatif
   Meskipun tidak menjadi pendekatan utama, buku menggunakan pendekatan komparatif untuk memperkaya analisis tentang otonomi daerah[2]. Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan kebijakan otonomi daerah di Indonesia dengan kebijakan serupa di negara-negara lain, baik yang menganut sistem negara kesatuan maupun federal[2]. Perbandingan penting untuk memahami bagaimana negara lain mengelola kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, serta mengidentifikasi praktik-praktik terbaik yang dapat diadaptasi untuk Indonesia[2]. Pendekatan komparatif mencakup perbandingan dalam beberapa aspek: (1) landasan konstitusional dan hukum otonomi daerah; (2) pembagian kewenangan antara pusat dan daerah; (3) mekanisme desentralisasi fiskal; (4) sistem pemilihan kepala daerah; dan (5) pengawasan dan akuntabilitas pemerintahan daerah[2]. Buku menunjukkan bahwa tidak ada satu model otonomi daerah yang sempurna untuk semua negara, namun dengan mempelajari pengalaman negara lain, Indonesia dapat memperoleh pelajaran berharga[2].

5. Pendekatan Kritis-analitis
   Pendekatan kritis-analitis menjadi ciri khas utama buku ini[2]. Pendekatan ini berarti analisis tidak hanya deskriptif (menggambarkan bagaimana keadaan sebenarnya), tetapi juga kritis (menilai dan mengevaluasi) dan analitis (mengurai dan menjelaskan hubungan sebab-akibat)[2]. Buku berupaya tidak sekadar menguraikan peraturan dan kebijakan tentang otonomi daerah, tetapi juga menilai apakah peraturan dan kebijakan tersebut telah berjalan dengan baik, apa kelemahan dan kekurangannya, serta bagaimana seharusnya perbaikan dilakukan[2]. Pendekatan kritis terlihat dari upaya mempertanyakan asumsi-asumsi yang mendasari kebijakan otonomi daerah saat ini dan mengidentifikasi berbagai kepentingan yang mungkin

mempengaruhi kebijakan tersebut[2]. Buku mengkritisi berbagai fenomena dalam implementasi otonomi daerah seperti korupsi di tingkat daerah, rendahnya kualitas pelayanan publik, ketimpangan antar daerah, serta kecenderungan resentralisasi[2]. Kritik disampaikan secara konstruktif dengan tetap memberikan solusi dan rekomendasi untuk perbaikan[2].

6. Sistematika Pembahasan
   Buku disusun dalam 8 bab yang saling terkait dan membentuk satu kesatuan pembahasan utuh[2]. Sistematika pembahasan dirancang untuk memudahkan pembaca mengikuti alur pemikiran dan argumentasi[2]. Bab I merupakan pendahuluan yang membahas latar belakang, pengertian dasar, fokus dan substansi, tujuan dan manfaat, pendekatan penulisan, serta metodologi penelitian[2]. Bab II membahas landasan filosofis dan teoretis otonomi daerah (hakikat negara kesatuan, teori desentralisasi, teori otonomi daerah, teori negara hukum, *good governance*)[2]. Bab III membahas perkembangan otonomi daerah di Indonesia dari masa kolonial hingga era Reformasi[2]. Bab IV membahas landasan konstitusional otonomi daerah dalam UUD NRI 1945[2]. Bab V membahas politik hukum desentralisasi[2]. Bab VI membahas kedudukan hukum pemerintah daerah[2]. Bab VII membahas kewenangan pemerintahan daerah[2]. Bab VIII membahas hubungan pemerintah pusat dan daerah[2].

F. Referensi

[1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[2] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (1)–(2).

[3] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Penjelasan.

[4] Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Sage Publications.

[5] Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. George Allen & Unwin.

[6] Huntoyungo, Y. (2025, June 4). Keterangan dalam rapat pembahasan strategi kebijakan bidang otonomi daerah. Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta. *ANTARA News*.

[7] Djohan, D. (2025, June 4). Keterangan dalam forum pembahasan strategi kebijakan bidang otonomi daerah. *ANTARA News*.

[8] Maksum, I. R. (2026, February 12). Revitalisasi otonomi daerah. *Kompas*, p. 7.

[9] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 8.

[10] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

[11] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 7–9.

[12] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 8; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Penjelasan Umum.

[13] Muslimin, A. (1986). *Asas-asas hukum tata negara*. Bina Aksara.

[14] Soejito, I. (1990). *Hubungan pemerintah pusat dan daerah*. Bina Aksara.

[15] Logemann, J. H. A. (1954). *Over de theorie van een stellig staatsrecht*. A. W. Sijthoff.

[16] Van der Pot, C. W., & Donner, A. M. (1983). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Tjeenk Willink.

[17] Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1999). *Administrative decentralization: Strategies for developing countries*. Kumarian Press.

[18] World Bank. (2000). *Decentralization: Rethinking government*. World Bank Publications.

[19] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 8 dan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

[20] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (n.d.). *Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian undang-undang otonomi daerah*; Mahkamah Agung Republik Indonesia. (n.d.). *Putusan Mahkamah Agung terkait sengketa kewenangan pemerintahan daerah*.

[21] Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

[22] Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[23] Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ketentuan mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

[24] Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

BAB 2
LANDASAN FILOSOFIS DAN TEORETIS OTONOMI DAERAH

A. Hakikat Negara Kesatuan

1. Konsep Negara Kesatuan

   Negara kesatuan merupakan bentuk negara di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan pemerintah pusat, sementara daerah-daerah di dalamnya tidak memiliki kedaulatan sendiri[2]. Dalam negara kesatuan, kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan lain (daerah-daerah), sehingga satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam bentuk undang-undang dasar dan undang-undang serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri[35]. Keberadaan satuan pemerintah daerah bersifat tergantung (*dependent*) dan di bawah (*subordinate*) pemerintah, yang menjadi prinsip dasar negara kesatuan sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah[35]. Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki pemerintah yang terbagi dalam pemerintahan pusat dan pemerintahan subnasional (provinsi, kabupaten, dan kota)[35]. Hakikat NKRI adalah negara kebangsaan modern yang pembentukannya didasarkan pada semangat kebangsaan dan nasionalisme, yaitu tekad masyarakat untuk membangun masa depan bersama di bawah satu negara yang sama walau terdiri dari agama, ras, etnik, dan golongan berbeda[9]. Bentuk NKRI tidak boleh diubah lagi menjadi bentuk lain sesuai UUD 1945 Pasal 37 ayat (5) yang menegaskan bahwa "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan"[9].

2. Karakteristik Negara Kesatuan
   Karakteristik utama negara kesatuan terletak pada struktur kekuasaannya yang hierarkis dan terpusat[2]. Dalam negara kesatuan, pemerintah pusat memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan kebijakan pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat; keduanya harus saling menopang, mendukung, dan bersinergis[9]. Negara kesatuan memiliki ciri adanya ikatan kuat antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dengan pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi[9]. Bentuk negara kesatuan dinilai lebih cocok untuk kondisi masyarakat Indonesia yang memiliki keragaman geografis, sosial, budaya, dan agama[9]. Konsep negara kesatuan tidak berarti menyeragamkan segala hal, melainkan mengakui keragaman dan perbedaan namun diarahkan kepada kepentingan bangsa dan negara secara keseluruhan[2]. Negara kesatuan sebagai bentuk negara juga menunjukkan bahwa di dalamnya tidak ada negara bagian sebagaimana dalam negara federasi atau serikat[9].

3. Distribusi Kekuasaan dalam Negara Kesatuan
   Dalam negara kesatuan, kekuasaan negara tidak dibagi secara horizontal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan derajat yang sama[35]. Otonomi daerah beserta daerah otonom dan/atau pemerintahan daerahnya dalam negara kesatuan merupakan ciptaan Pemerintah melalui pembagian kekuasaan menurut wilayah (*Areal Division of Powers*)[4]. Keberadaan, status, dan lingkup kekuasaan otonomi daerah sepenuhnya bergantung pada ketentuan konstitusi dan berbagai produk hukum penjabarannya[4]. Kekuasaan yang tercakup dalam otonomi daerah adalah kekuasaan di luar kekuasaan yudikatif[4]. Pembagian kekuasaan diatur dalam undang-undang, dan kekuasaan yang diserahkan (didesentralisasikan) kepada daerah otonom tidak bersifat eksklusif[4]. Dengan diberikannya kekuasaan yudikatif dalam otonomi khusus, hal ini merupakan pertanda dilakukannya desentralisasi asimetrik yang lambat laun dapat mengarah kepada

terjadinya metamorfosis dari negara kesatuan ke negara federasi[4]. Otonomi daerah dapat diperbesar ataupun diperkecil bergantung pada kerangka hukum sebagai hasil konstitusi ketatanegaraan[4].

4. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan
   Hubungan antara daerah otonom dan pemerintah serta antar daerah otonom tidak bersifat hierarkis tetapi merupakan hubungan antar organisasi[4]. Produk hukum daerah otonom berada di bawah produk hukum pusat[4]. Negara kesatuan mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18B ayat 2 UUD 1945)[2]. Ikatan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan bersifat kuat, di mana pemerintah pusat memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pusat[9]. Dalam konteks Indonesia, keberagaman dalam persatuan tetap harus diakui, dihormati, dan dijunjung tinggi, dan semuanya dibangun dalam rangka memperkuat NKRI[2]. Kedudukan masyarakat hukum adat sebagai salah satu entitas keberagaman bangsa harus ditempatkan dalam posisi yang tepat dengan memberikan hak-hak tradisional tanpa melupakan kepentingan bangsa dan negara yang lebih besar[2].

5. Negara Kesatuan dalam Perspektif Modern
   Dalam perspektif modern, negara kesatuan tidak lagi dipahami secara kaku sebagai sistem yang sepenuhnya terpusat[2]. Negara kesatuan modern mengakui perlunya desentralisasi untuk mengakomodasi keragaman lokal dan meningkatkan efektivitas pemerintahan[2]. Konsep negara kesatuan modern tidak menyeragamkan segala hal, melainkan tetap mengakui keragaman dan perbedaan yang diarahkan kepada kepentingan bangsa dan negara secara keseluruhan[2]. Hal ini tercermin dalam praktik otonomi asimetris yang diberikan kepada daerah-daerah tertentu di Indonesia seperti Aceh, Papua, dan Yogyakarta, yang menunjukkan fleksibilitas negara kesatuan dalam merespon

tuntutan lokal[2]. Bentuk negara kesatuan dinilai tetap cocok untuk Indonesia yang memiliki keragaman geografis, sosial, budaya, dan agama, karena dapat menjaga keutuhan bangsa sambil memberikan ruang bagi pengakuan keragaman[9]. Negara kesatuan modern juga mengakui pentingnya partisipasi masyarakat dan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di semua tingkatan[2]. Sejarah politik bangsa Indonesia pernah mencatat bahwa konsep negara kesatuan diartikan sebagai keseragaman dalam hampir semua hal, namun dalam konteks kekinian, sikap yang tepat adalah mengambil jalan tengah antara keseragaman dan pengakuan keragaman[2].

6. Negara Kesatuan Versus Negara Federal
   Perbedaan mendasar antara negara kesatuan dan negara federal terletak pada pembagian kedaulatan[2]. Dalam negara kesatuan, kedaulatan tidak terbagi dan berada sepenuhnya pada pemerintah pusat, sedangkan dalam negara federal, kedaulatan dibagi antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian[35]. Dalam negara kesatuan, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam bentuk undang-undang dasar dan undang-undang serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri, sedangkan dalam negara federal, negara bagian memiliki konstitusi dan parlemen sendiri[35]. Namun dalam praktik modern, perbedaan ini semakin kabur karena negara kesatuan pun dapat memberikan otonomi yang luas kepada daerahnya melalui kebijakan desentralisasi[2]. Otonomi khusus yang diberikan kepada daerah tertentu di Indonesia menunjukkan bahwa negara kesatuan pun dapat mengakomodasi tuntutan otonomi yang berbeda-beda (desentralisasi asimetris)[2]. Hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan bersifat dependent (tergantung) dan subordinate (di bawah) pemerintah pusat, berbeda dengan negara federal di mana hubungan antara pemerintah federal dan negara bagian bersifat koordinatif dan setara dalam wilayah kewenangan masing-masing[35].

B. Teori Desentralisasi

1. Pengertian Desentralisasi
   Secara etimologi, desentralisasi berasal dari bahasa Latin, *de* (melepas) dan *centrum* (pusat), berarti melepas diri dari pusat[3]. Dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri[3]. Tatanan hukum desentralisasi terdiri atas norma-norma yang memiliki bidang validitas teritorial yang berbeda, di mana norma-norma tersebut berlaku di teritorial yang berbeda pula[3]. Norma yang berlaku hanya di sebagian teritorial disebut norma daerah, dan norma-norma daerah yang berlaku bagi satu bagian yang sama dari seluruh teritorial membentuk tatanan hukum bagian[3]. Desentralisasi dapat dipahami dalam arti luas dan sempit; dalam arti luas mencakup konsep devolusi (desentralisasi dalam arti sempit), delegasi, dekonstruksi, privatisasi, dan deregulasi[10]. Secara konseptual, desentralisasi dan demokrasi merupakan dua konsep yang berbeda namun saling melengkapi[10]. Otonomi daerah merupakan salah satu segi desentralisasi dan menjadi salah satu sendi susunan Indonesia merdeka menurut konsepsi Mohammad Hatta[1].

2. Tujuan Desentralisasi
   Desentralisasi bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi warga dalam pengambilan keputusan, dan mendorong pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal[2]. Tujuan lain desentralisasi adalah untuk meningkatkan akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi tata kelola pemerintahan[11]. Dalam perspektif demokrasi, desentralisasi memberikan manfaat pendidikan politik bagi masyarakat, latihan dalam kepemimpinan politik, stabilitas politik, kesamaan politik, dan pertanggungan jawab[11]. Menurut Wasistiono, otonomi yang diberikan kepada daerah merupakan peluang sekaligus tantangan: peluang karena dengan kewenangan luas disertai berbagai sumber daya, daerah memiliki kebebasan

untuk melakukan kreasi dan inovasi; tantangan karena daerah dituntut bekerja keras dan cerdas mengelola modal yang dimiliki[1]. Secara teoritis, desentralisasi juga bertujuan untuk meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya publik dengan mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat yang terkena dampak keputusan tersebut[11]. Desentralisasi juga diharapkan dapat mengurangi beban administrasi pemerintah pusat dan meningkatkan kapasitas respons pemerintah terhadap kebutuhan lokal yang beragam[11].

3. Bentuk-Bentuk Desentralisasi
   Bentuk-bentuk desentralisasi dalam studi pemerintahan modern dibedakan menjadi beberapa kategori[11]. Pertama, devolusi (desentralisasi dalam arti sempit), yaitu penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan[2]. Kedua, dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau aparatur pusat di daerah, di mana pemerintah pusat tetap memiliki kendali penuh[2]. Ketiga, delegasi, yaitu penyerahan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain, di mana wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut[8]. Keempat, privatisasi, yaitu pengalihan penyediaan layanan publik dari sektor publik ke sektor swasta[10]. Kelima, deregulasi, yaitu pengurangan atau penghapusan aturan-aturan yang membatasi kegiatan ekonomi[10]. Keenam, tugas pembantuan (*medebewind*), yaitu penugasan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu[2].

4. Desentralisasi Politik, Administrasi, dan Fiskal
   Desentralisasi dapat dibedakan ke dalam tiga dimensi utama: politik, administrasi, dan fiskal[11]. Desentralisasi politik merujuk pada transfer kekuasaan dan wewenang pembuatan kebijakan dari pusat ke daerah, termasuk pembentukan lembaga-lembaga politik

lokal yang demokratis dan partisipatif[11]. Desentralisasi politik bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pengambilan keputusan di tingkat lokal, serta memberikan ruang bagi representasi kepentingan lokal yang beragam[11]. Desentralisasi administrasi merujuk pada transfer tanggung jawab untuk perencanaan, pembiayaan, dan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, mencakup delegasi dan devolusi[11]. Desentralisasi administrasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan melalui pendekatan layanan kepada masyarakat[11]. Desentralisasi fiskal merujuk pada transfer wewenang dan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk membiayai fungsi-fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan[11]. Desentralisasi fiskal mencakup pemberian wewenang kepada daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah, serta pengelolaan anggaran daerah secara mandiri[11].

5. Perkembangan Teori Desentralisasi
   Perkembangan teori desentralisasi menunjukkan bahwa desentralisasi bukanlah konsep yang statis, melainkan terus berkembang seiring perubahan kebutuhan dan tantangan pemerintahan[11]. Pada awalnya, desentralisasi lebih dipahami sebagai mekanisme administratif untuk meningkatkan efisiensi pemerintahan, namun kemudian berkembang menjadi instrumen demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat lokal[11]. Perkembangan teori desentralisasi dipengaruhi oleh tiga aliran pemikiran utama: teori demokrasi liberal yang menekankan pentingnya partisipasi publik dan akuntabilitas lokal, interpretasi ekonomi berbasis *public choice theory* yang menekankan efisiensi dan kompetisi antar daerah, dan interpretasi Marxist yang cenderung menolak desentralisasi karena dianggap dapat memperkuat dominasi kelas kapitalis di tingkat lokal[10]. Perkembangan mutakhir teori desentralisasi juga dipengaruhi oleh isu-isu global seperti perubahan iklim, digitalisasi, dan tuntutan

pembangunan berkelanjutan, yang mendorong perlunya desentralisasi yang adaptif dan berkelanjutan[11]. Dalam konteks Indonesia, teori desentralisasi berkembang seiring dengan pengalaman implementasi kebijakan otonomi daerah sejak 1999, yang menunjukkan bahwa desentralisasi memerlukan prasyarat-prasyarat tertentu seperti kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia untuk berhasil[11].

6. Kritik Terhadap Teori Desentralisasi
   Teori desentralisasi tidak luput dari berbagai kritik yang muncul baik dari kalangan akademisi maupun praktisi pemerintahan[10]. Kritik utama adalah bahwa desentralisasi dapat memunculkan "raja-raja kecil" di tingkat lokal dan meningkatkan praktik KKN akibat lemahnya pengawasan pusat[10]. Kritik lain menyoroti bahwa desentralisasi tanpa diikuti kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang memadai justru dapat menurunkan kualitas pelayanan publik dan meningkatkan ketimpangan antar daerah[11]. Teori desentralisasi juga dikritik karena terlalu optimis dalam mengasumsikan bahwa pemerintah daerah memiliki kapasitas dan kemauan untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan akuntabel[11]. Kritik lain menyoroti bahwa desentralisasi dapat memperkuat dominasi elit lokal dan memperburuk ketimpangan kekuasaan di tingkat lokal, terutama di daerah-daerah dengan struktur sosial yang timpang[11]. Dalam konteks negara berkembang, desentralisasi sering kali menghadapi tantangan berupa keterbatasan sumber daya, rendahnya kapasitas administrasi, dan lemahnya infrastruktur hukum dan kelembagaan[11]. Kritik juga menyoroti bahwa desentralisasi yang tidak dirancang dengan baik dapat mengancam kohesi nasional dan memperburuk konflik horizontal antar kelompok etnis atau agama di tingkat lokal[11]. Oleh karena itu, desentralisasi memerlukan perancangan yang cermat dan implementasi yang bertahap dengan penguatan kapasitas di semua tingkatan[11].

C. Teori Otonomi Daerah

1. Hakikat Otonomi Daerah
   Otonomi daerah berasal dari kata Yunani *autos* (sendiri) dan *nomos* (perintah), bermakna "memerintah sendiri"[1]. Dalam wacana administrasi publik, daerah otonom disebut *local self government*, berbeda dengan "daerah" saja yang merupakan penerapan kebijakan (kepanjangan tangan) pemerintah di daerah dengan sebutan *local state government*[1]. Menurut Bagir Manan, otonomi daerah dirumuskan sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan[1]. Philipus Hadjon menyatakan bahwa hakikat otonomi daerah berasal dari unsur kebebasan (bukan kemerdekaan): *independence*; *onafhankelijkheid*—otonomi merupakan subsistem dari negara kesatuan[1]. Logeman menyatakan bahwa otonomi bermakna kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan; kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan[1]. Sarundajang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku[1]. J. Wajong menyatakan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan pemerintah sendiri[1]. Secara prinsipil, otonomi mencakup hak dan wewenang untuk memanajemeni daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam memanajemeni daerah[1]. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi daerah berarti hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku[8].

2. Prinsip Otonomi Luas, Nyata, dan Bertanggung Jawab
   Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggung

jawab[1]. Otonomi luas dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang ditangani oleh pemerintah pusat, sehingga isi otonomi suatu daerah memiliki banyak ragam[1]. Daerah otonom diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dengan tujuan utama memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai potensi dan karakteristik masing-masing daerah[1]. Otonomi nyata adalah tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing[1]. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya[1]. Otonomi bertanggung jawab berarti bahwa dalam penyelenggaraan otonomi harus sejalan dengan tujuan pemberian otonomi, yaitu pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat[1]. Otonomi bertanggung jawab juga berarti bahwa pelaksanaan otonomi harus diiringi dengan pertanggungjawaban yang jelas kepada masyarakat dan kepada pemerintah pusat sesuai dengan peraturan perundang-undangan[1].

3. Otonomi sebagai Hak dan Wewenang
   Otonomi daerah mengandung dua elemen fundamental: hak dan wewenang[1]. Hak otonomi berarti bahwa daerah otonom memiliki kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri[1]. Kebebasan tersebut bukanlah kebebasan tanpa batas (*vrijheid zonder grenzen*) melainkan kebebasan yang terbatas dan harus dipertanggungjawabkan[1]. Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*)[8]. Kewenangan diperoleh melalui tiga sumber: atribusi, delegasi, dan mandat[8]. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian

kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan[8]. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat keputusan) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut[8]. Mandat merupakan pelimpahan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat[8].

4. Implikasi Terhadap Pemerintahan Daerah
   Otonomi daerah memiliki implikasi yang luas terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah[1]. Pertama, otonomi daerah mengubah struktur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dari yang bersifat hierarkis menjadi hubungan antar organisasi yang lebih setara[1]. Kedua, otonomi daerah memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan dan peraturan daerah yang mengatur kepentingan masyarakat lokal, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi[1]. Ketiga, otonomi daerah menuntut adanya kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang memadai di tingkat daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang diserahkan[2]. Keempat, otonomi daerah menuntut akuntabilitas yang lebih besar dari pemerintah daerah kepada masyarakat lokal dan kepada pemerintah pusat[1]. Kelima, otonomi daerah membuka peluang bagi inovasi dan kreasi di tingkat daerah, namun juga membawa risiko penyalahgunaan wewenang dan korupsi[1]. Keenam, otonomi daerah menuntut adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif untuk mengatasi konflik kewenangan yang mungkin timbul antara pusat dan daerah maupun antar daerah[1].

5. Hubungan Otonomi dengan Kemandirian Daerah
   Otonomi daerah erat kaitannya dengan kemandirian daerah[1]. Kemandirian daerah tercermin dalam kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan

mengandalkan sumber daya yang dimiliki, terutama sumber daya keuangan daerah[1]. Otonomi daerah pada hakikatnya dapat dimaknai sebagai: (1) hak mengurus rumah tangganya sendiri yang bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pusat yang diserahkan kepada daerah; (2) kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tersebut di dalam batas-batas wilayah daerah yang bersangkutan; (3) tidak mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain; dan (4) tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain, karena daerah otonom memiliki *actual independence*[8]. Kemandirian daerah juga tercermin dalam kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan otonomi melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bagi hasil dengan pusat[2]. Namun demikian, kemandirian daerah dalam kerangka negara kesatuan tetaplah kemandirian yang terbatas, karena daerah tetap merupakan subsistem dari negara kesatuan yang tunduk pada kedaulatan pemerintah pusat[1]. Esensi pemberian otonomi adalah demokrasi, dan di alam demokrasi toleransi antar warga meningkat sehingga disintegrasi tidak terjadi; gejala disintegrasi merupakan akses proses pendewasaan berdemokrasi[1].

6. Dimensi Hukum Otonomi Daerah
   Dimensi hukum otonomi daerah mencakup aspek-aspek yuridis yang mengatur keberadaan dan pelaksanaan otonomi daerah[2]. Secara konstitusional, otonomi daerah dijamin dalam UUD NRI 1945 Pasal 18, 18A, dan 18B, yang menjadi landasan hukum tertinggi bagi penyelenggaraan otonomi daerah[2]. Secara legal-formal, otonomi daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang tentang pemerintahan daerah, peraturan pemerintah, peraturan presiden, hingga peraturan daerah[2]. Dimensi hukum otonomi daerah juga mencakup pengaturan tentang pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, hubungan keuangan pusat-daerah, pembentukan dan pengorganisasian perangkat daerah, serta

mekanisme pengawasan dan akuntabilitas[2]. Dimensi hukum otonomi daerah juga mencakup pengaturan tentang sengketa kewenangan dan penyelesaiannya, baik melalui jalur administratif maupun melalui peradilan[2]. Dalam perspektif hukum administrasi negara, dimensi hukum otonomi daerah mencakup asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), kewenangan administrasi di tingkat daerah, perbuatan hukum administrasi, prosedur administrasi, dan peradilan tata usaha negara[2]. Dimensi hukum otonomi daerah juga mencakup perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang pemerintah daerah[2].

D. Teori Negara Hukum

1. Konsep Negara Hukum (*Rechtsstaat*)
   Konsep negara hukum atau *rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme yang bersifat revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum continental yang disebut *civil law*[5]. Istilah lain yang digunakan untuk maksud "negara hukum" adalah *the rule of law* yang berkembang secara evolusioner dan bertumpu atas sistem hukum *common law*[5]. Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana kutipan pendapatnya: "polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang"[5]. Negara hukum dalam arti formal (sempit/klasik) adalah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan kepentingan umum, hanya bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat karena yang berlaku adalah prinsip *laissez faire*[5]. Negara hukum dalam arti materiel (luas atau modern) yaitu negara yang terkenal dengan istilah *welfare state*, yang bertugas

menjaga keamanan dalam arti seluas-luasnya (*social security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi[5].

2. *Rule Of Law*
   Rule of law merupakan istilah yang digunakan untuk maksud "negara hukum" yang berkembang dalam tradisi hukum Anglo-Amerika[5]. Perbedaan antara *rechtsstaat* dan *rule of law* dilatarbelakangi oleh sistem hukum yang berbeda, namun keduanya mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia[5]. Teori *rule of law* berkembang secara evolusioner, bertumpu pada sistem hukum *common law*[5]. Negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, maupun Eropa Kontinental merupakan negara yang menetapkan hukum dari segala-galanya atau menjadikan hukum sebagai rule dalam mengatur atau menjalankan roda pemerintahan, pembuatan undang-undang, maupun pengadilan, sehingga pemerintah maupun warga masyarakat sangat patuh terhadap hukum yang diatur dalam suatu negara[5]. Dalam teori *rule of law*, terdapat asumsi bahwa hukum berfungsi sebagai instrumen untuk mengatur kekuasaan dan melindungi hak-hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa[5]. Negara-negara yang menganut teori rule of law umumnya memiliki ciri-ciri: supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia[5]. Dalam perkembangannya, perbedaan antara *rechtsstaat* dan *rule of law* kini tidak dipermasalahkan lagi karena keduanya mengarah pada tujuan yang sama[5].

3. Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)
   Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan perkembangan dari konsep negara hukum modern yang tidak hanya berperan sebagai penjaga malam (*night watchman*) tetapi juga aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum[5]. Negara hukum dalam arti materiel (luas atau modern) adalah negara yang terkenal dengan istilah *welfare state*, yang bertugas menjaga keamanan

dalam arti seluas-luasnya (*social security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi[5]. Berbeda dengan negara hukum klasik yang hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan kepentingan umum, negara kesejahteraan aktif campur tangan dalam bidang perekonomian dan penyelenggaraan kesejahteraan rakyat[5]. Konsep *welfare state* muncul sebagai respons terhadap keterbatasan negara hukum klasik dalam mengatasi persoalan sosial dan ekonomi yang dihadapi masyarakat[5]. Dalam konteks Indonesia, negara kesejahteraan tercermin dalam tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu "memajukan kesejahteraan umum" dan "mencerdaskan kehidupan bangsa"[5]. Negara kesejahteraan juga menjadi dasar bagi berbagai kebijakan publik di bidang pendidikan, kesehatan, dan perlindungan sosial yang menjadi tanggung jawab negara[5].

4. Negara Hukum Indonesia
   Negara hukum Indonesia memiliki karakteristik yang khas yang membedakannya dari konsep negara hukum di negara lain[5]. Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang[5]. Negara hukum Indonesia dijiwai oleh Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara[5]. Cita negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dan kemudian dipertegas oleh Aristoteles, yang berawal dari melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh penguasa yang haus akan harta, kekuasaan, dan gila kehormatan, sehingga menggugat Plato untuk menulis karya Politeia tentang negara yang ideal, bebas dari pemimpin yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi[5]. Pengembangan teori negara hukum di Indonesia dipengaruhi oleh dua tradisi besar dunia: tradisi Eropa Kontinental (yang melahirkan konsep *rechtsstaat*) dan tradisi Anglo-Amerika (yang

melahirkan konsep *rule of law*)[5]. Tradisi Eropa Kontinental dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, dan Fichte, dengan ciri utama adanya kodifikasi atau kompilasi hukum tertentu, sehingga hakim berfungsi menetapkan dan menafsirkan peraturan-peraturan dalam batas-batas wewenangnya[5]. Negara hukum Indonesia juga mengadopsi unsur-unsur dari kedua tradisi tersebut, namun tetap disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan bangsa Indonesia[5].

5. Asas-Asas Negara Hukum
   Negara hukum memiliki asas-asas fundamental yang menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa dan bernegara[5]. Asas pertama adalah supremasi hukum, yang berarti bahwa hukum merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dan semua tindakan negara harus didasarkan pada hukum[5]. Asas kedua adalah kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), yang berarti bahwa semua warga negara, tanpa kecuali, memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pengadilan[5]. Asas ketiga adalah perlindungan hak asasi manusia, yang berarti bahwa negara wajib menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak asasi warga negaranya[5]. Asas keempat adalah pembagian kekuasaan, yang berarti bahwa kekuasaan negara tidak terkonsentrasi pada satu tangan melainkan dibagi dan dipisahkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan[5]. Asas kelima adalah peradilan yang bebas dan tidak memihak, yang berarti bahwa hakim dalam menjalankan tugasnya tidak boleh dipengaruhi oleh kekuasaan di luar hukum[5]. Asas keenam adalah kepastian hukum, yang berarti bahwa hukum harus jelas, dapat diprediksi, dan ditegakkan secara konsisten[5]. Asas ketujuh adalah akuntabilitas, yang berarti bahwa pemerintah bertanggung jawab atas tindakannya dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh rakyat[5]. Asas kedelapan adalah kemanfaatan, yang berarti bahwa hukum harus memberikan manfaat bagi masyarakat dan tidak hanya menguntungkan segelintir orang[5].

6. Implementasi Negara Hukum dalam Otonomi Daerah
   Implementasi negara hukum dalam otonomi daerah tercermin dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah[2]. Pertama, semua kebijakan dan tindakan pemerintah daerah harus berdasarkan hukum dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi[2]. Kedua, pemerintah daerah wajib memberikan perlindungan hukum yang sama kepada seluruh warga negara di daerahnya tanpa diskriminasi[2]. Ketiga, pemerintah daerah wajib menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak asasi warga negara di daerahnya[2]. Keempat, pembentukan peraturan daerah harus dilakukan melalui prosedur yang demokratis dan partisipatif, melibatkan masyarakat dan DPRD[2]. Kelima, setiap kebijakan daerah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan publik[2]. Keenam, mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa harus tersedia bagi masyarakat yang dirugikan oleh tindakan pemerintah daerah[2]. Ketujuh, peradilan tata usaha negara berfungsi sebagai mekanisme pengawasan hukum terhadap tindakan pemerintah daerah dan perlindungan hak-hak warga negara[2]. Kedelapan, otonomi daerah harus dilaksanakan dalam kerangka negara kesatuan dan tidak boleh mengancam keutuhan NKRI[2]. Implementasi negara hukum dalam otonomi daerah juga mencakup penguatan kapasitas aparatur daerah dalam memahami dan menerapkan prinsip-prinsip negara hukum, serta penguatan infrastruktur hukum di daerah[2].

E. *Good Governance*

1. Konsep *Good Governance*
   Istilah *good governance* pertama kali disebut secara spesifik dalam laporan "*Governance and Development*" yang dikeluarkan Bank Dunia pada tahun 1992, di mana tata kelola (*governance*) didefinisikan sebagai cara kekuasaan dijalankan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara untuk pembangunan, dan *good governance* dianggap sinonim dengan

manajemen pembangunan yang baik[6]. Menjelang akhir tahun 1980-an, diakui secara luas di seluruh dunia bahwa kemajuan bukan sekadar masalah keberhasilan ekonomi, tetapi pembangunan juga terhambat oleh pemerintahan yang "lemah", sistem hukum dan peradilan yang sewenang-wenang, otoritas yang tidak berfungsi dengan baik, dan korupsi[13]. Hanya lembaga pemerintah yang efektif dan sah memiliki kapasitas untuk mengarahkan proses reformasi politik, ekonomi, sosial, dan lingkungan serta memastikan reformasi yang permanen[13]. *Good governance* kemudian menjadi sinonim dengan konsep lingkungan yang memungkinkan pembangunan (*development-enabling environment*), yang mencakup demokrasi, partisipasi politik, lembaga pemerintah yang berorientasi pelayanan, supremasi hukum, penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan semua hak asasi manusia, sistem keuangan publik yang berfungsi, dan tidak adanya korupsi[13]. *Good governance* tidak hanya mencakup cara negara dijalankan, tetapi juga mencakup tindakan bertanggung jawab oleh aktor non-pemerintah dan membangun hubungan konstruktif antara negara dan aktor non-pemerintah, yang melibatkan aspek-aspek seperti partisipasi demokratis, keterlibatan masyarakat sipil, dan supremasi hukum[13]. Dalam konteks pemerintahan daerah, good governance menjadi tolok ukur yang sangat penting untuk menilai kualitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal[6].

2. Asas-Asas Pemerintahan yang Baik (AAUPB)
   Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) merupakan prinsip-prinsip yang harus menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan di semua tingkatan[2]. AAUPB mencakup beberapa asas fundamental: (1) asas kepastian hukum, yaitu adanya kejelasan dan konsistensi dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik; (2) asas kemanfaatan, yaitu bahwa setiap kebijakan dan tindakan pemerintahan harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat; (3) asas keadilan, yaitu bahwa kebijakan dan tindakan pemerintahan

harus mencerminkan rasa keadilan bagi seluruh masyarakat; (4) asas proporsionalitas, yaitu bahwa tindakan pemerintahan harus sebanding dengan tujuan yang ingin dicapai dan tidak berlebihan; dan (5) asas profesionalitas dan akuntabilitas, yaitu bahwa aparatur pemerintahan harus bekerja secara profesional dan bertanggung jawab atas tindakannya[2]. Penerapan AAUPB dalam pemerintahan daerah sangat penting untuk memastikan bahwa otonomi daerah dilaksanakan secara baik dan benar, serta untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan maladministrasi[2]. AAUPB juga menjadi tolok ukur bagi masyarakat dalam menilai kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan dasar bagi pengaduan dan gugatan terhadap tindakan pemerintah daerah yang dianggap melanggar asas-asas tersebut[2].

3. Transparansi dalam Pemerintahan Daerah
   Transparansi merupakan salah satu pilar utama good governance yang menuntut agar kebijakan dan tindakan pemerintahan dilakukan secara terbuka dan dapat diketahui oleh masyarakat[6]. Informasi yang diberikan kepada publik harus dapat dipahami dan memberikan kepastian serta rasa aman (*comprehensible and instill certainty and good sense*)[6]. Dalam konteks pemerintahan daerah, transparansi berarti bahwa masyarakat memiliki akses terhadap informasi tentang kebijakan, program, anggaran, dan kinerja pemerintah daerah[2]. Akses informasi dari otoritas publik harus tersedia bagi semua orang yang akan terkena dampak dari keputusan badan publik (*Accessibility*)[6]. Transparansi mencakup keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan, pengelolaan keuangan daerah, pengadaan barang dan jasa, dan pelaksanaan program pembangunan[2]. Transparansi penting untuk mencegah korupsi dan penyalahgunaan wewenang, serta untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah[2]. Transparansi juga memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi secara lebih efektif dalam proses pengambilan keputusan dan mengawasi pelaksanaan kebijakan publik di tingkat daerah[2]. Pemerintah daerah wajib menyediakan informasi publik

secara proaktif maupun melalui mekanisme permintaan informasi, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang keterbukaan informasi publik[2].

4. Akuntabilitas Pemerintahan Daerah
   Akuntabilitas merupakan prinsip bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab atas tindakan atau kelalaiannya (*responsible for their acts or omissions*) sesuai dengan parameter yang ditetapkan oleh hukum[6]. Pejabat administrasi publik memiliki kewajiban untuk mematuhi aturan dan perilaku yang benar, terutama aturan yang dirumuskan dan dipromosikan oleh badan publik itu sendiri[6]. Akuntabilitas pemerintahan daerah mencakup akuntabilitas vertikal (kepada pemerintah pusat) dan akuntabilitas horizontal (kepada DPRD dan masyarakat)[2]. Akuntabilitas vertikal diwujudkan melalui mekanisme pelaporan, evaluasi, dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah[2]. Akuntabilitas horizontal diwujudkan melalui mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, serta melalui partisipasi masyarakat dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah[2]. Akuntabilitas juga mencakup akuntabilitas hukum, yaitu bahwa pemerintah daerah dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan atau kelalaiannya yang merugikan masyarakat[2]. Akuntabilitas merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance* di tingkat daerah, karena tanpa akuntabilitas, otonomi daerah berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau golongan[2]. Akuntabilitas juga menjadi instrumen penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah[2].

5. Partisipasi Masyarakat
   Partisipasi masyarakat merupakan pilar *good governance* yang menuntut keterlibatan publik dan organisasi non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pelayanan publik dan urusan administrasi, dan partisipasi tersebut harus diperluas sebisa mungkin secara wajar (*should be reasonably*

widened as much as possible)[6]. Kerangka waktu apa pun harus mendukung partisipasi yang lebih luas[6]. Dalam konteks pemerintahan daerah, partisipasi masyarakat berarti bahwa masyarakat memiliki kesempatan untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat daerah, baik melalui mekanisme perwakilan maupun partisipasi langsung[2]. Partisipasi masyarakat mencakup keterlibatan dalam proses perencanaan pembangunan, penyusunan anggaran, pengawasan pelaksanaan program, dan evaluasi kinerja pemerintah daerah[2]. Partisipasi masyarakat penting untuk memastikan bahwa kebijakan dan program pemerintah daerah benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, serta untuk meningkatkan rasa memiliki masyarakat terhadap pembangunan daerah[2]. Partisipasi masyarakat juga berfungsi sebagai mekanisme pengawasan sosial yang efektif untuk mencegah korupsi dan penyalahgunaan wewenang di tingkat daerah[2]. Pemerintah daerah wajib menyediakan ruang dan mekanisme partisipasi bagi masyarakat, termasuk melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), forum-forum diskusi publik, dan mekanisme pengaduan dan pengawasan publik[2].

6. Efektivitas dan Efisiensi Pemerintahan
   Efektivitas dan efisiensi merupakan pilar good governance yang menuntut agar kebijakan dan tindakan pemerintahan mencapai tujuan yang diinginkan dengan menggunakan sumber daya secara optimal[6]. Suatu tindakan hanya boleh diambil jika secara objektif efektif (*a measure should be undertaken only if it is objectively effective*)[6]. Efisiensi berarti serangkaian tindakan yang memastikan penggunaan sumber daya sebaik mungkin baik waktu, biaya, dan orang dengan strategi yang benar-benar mengarah pada pencapaian target[6]. Dalam konteks pemerintahan daerah, efektivitas dan efisiensi berarti bahwa pemerintah daerah harus mampu menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dengan biaya yang efisien dan hasil yang optimal bagi masyarakat[2]. Efektivitas dan efisiensi pemerintahan daerah mencakup

pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel, penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas, dan pelaksanaan program pembangunan yang tepat sasaran[2]. Pemerintah daerah perlu melakukan perencanaan strategis yang memastikan penggunaan sumber daya secara bertanggung jawab dan hati-hati (*strategic planning ensures the proper, responsible and careful use of resources*)[6]. Efektivitas dan efisiensi juga mencakup pengukuran kinerja pemerintahan daerah secara berkelanjutan untuk menilai apakah kebijakan dan program telah mencapai tujuan yang diharapkan[2]. Pemerintah daerah perlu melakukan reformasi birokrasi dan inovasi manajemen untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan[2].

F. Teori Keadilan dan Kepastian Hukum

1. Teori Keadilan (Aristoteles, Rawls)
   Teori keadilan telah dikembangkan oleh para filsuf sejak ribuan tahun lalu, memandang bahwa keadilan tidak dapat dipisahkan dari nilai-nilai moral yang hidup dalam masyarakat[7]. Aristoteles, misalnya, percaya bahwa hukum harus rasional, tetapi ia juga menegaskan bahwa keadilan membutuhkan keluwesan moral (*equity*) yang mampu memperbaiki kekakuan undang-undang[7]. Aristoteles membedakan keadilan menjadi dua jenis: keadilan distributif (pembagian hak dan kewajiban secara proporsional) dan keadilan korektif (pemulihan keseimbangan yang terganggu). John Rawls mengembangkan teori keadilan sebagai keadilan sosial (*social justice*), yang menekankan bahwa ketidaksetaraan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mereka yang paling kurang beruntung, dan jabatan-jabatan terbuka bagi semua dalam kondisi kesempatan yang sama[7]. Teori keadilan Rawls dikenal dengan prinsip "perbedaan" (*difference principle*) yang menuntut agar ketimpangan hanya diperbolehkan jika menguntungkan pihak yang paling lemah. Dalam konteks otonomi daerah, teori keadilan relevan untuk menganalisis apakah kebijakan desentralisasi telah

menghasilkan distribusi kekuasaan dan sumber daya yang adil antar daerah, serta apakah kebijakan tersebut memberikan manfaat yang lebih besar bagi daerah-daerah yang tertinggal[2].

2. Teori Kepastian Hukum (Gustav Radbruch)
   Gustav Radbruch mengembangkan teori tentang kepastian hukum sebagai salah satu nilai dasar hukum, di samping keadilan dan kemanfaatan. Menurut Radbruch, kepastian hukum menuntut agar hukum bersifat jelas, konsisten, dan dapat diprediksi, sehingga masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya serta dapat mengatur perilakunya sesuai dengan hukum. Hans Kelsen, sebagai pemikir positivisme hukum, mengingatkan bahwa hukum harus jelas, sistematis, dan dapat diprediksi; hukum adalah hukum, bukan moralitas, dan hakim seharusnya tidak memasukkan subjektivitas ke dalam putusan[7]. Namun demikian, kepastian hukum memiliki batas; ia sering kali kering dan tak berperasaan, tidak mampu membedakan apakah pelanggaran terjadi karena kesengajaan atau karena situasi ekstrem yang memaksa[7]. Di sinilah moralitas mengambil peran, karena nilai-nilai moral bukan sekadar perasaan atau pendapat pribadi, melainkan prinsip universal tentang keadilan, kemanusiaan, dan kepatutan[7]. Dalam konteks Indonesia, moralitas itu menemukan wujudnya dalam Pancasila, dalam asas kemanusiaan, dan dalam penghormatan terhadap martabat manusia[7]. Teori kepastian hukum Radbruch relevan untuk menganalisis apakah peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah telah memberikan kepastian hukum yang cukup bagi daerah dan masyarakat, atau justru menimbulkan ketidakpastian dan multitafsir[2].

3. Keadilan dalam Otonomi Daerah
   Keadilan dalam otonomi daerah mencakup aspek distributif dan korektif[2]. Keadilan distributif menuntut agar kekuasaan dan sumber daya negara didistribusikan secara adil antara pusat dan daerah serta antar daerah[2]. Dalam praktik, keadilan distributif dalam otonomi daerah tercermin dalam kebijakan pembagian kewenangan dan sumber keuangan antara pusat dan daerah, yang

harus mempertimbangkan kemampuan dan kebutuhan masing-masing daerah[2]. Keadilan distributif juga menuntut agar daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah tidak mendapatkan keuntungan yang tidak proporsional dibandingkan daerah yang miskin sumber daya alam, sehingga diperlukan mekanisme redistribusi seperti dana perimbangan[2]. Keadilan korektif menuntut agar ketimpangan dan ketidakadilan yang terjadi dalam implementasi otonomi daerah dapat diperbaiki melalui mekanisme yang adil[2]. Dalam konteks otonomi daerah, keadilan juga mencakup keadilan prosedural, yaitu bahwa proses pengambilan keputusan di tingkat daerah harus dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel[2]. Keadilan substantif menuntut bahwa kebijakan dan program pemerintah daerah benar-benar memberikan manfaat bagi seluruh lapisan masyarakat, terutama mereka yang paling rentan dan marginal[2]. Esensi pemberian otonomi adalah demokrasi, dan di alam demokrasi toleransi antar warga meningkat sehingga disintegrasi tidak terjadi; gejala disintegrasi merupakan akses proses pendewasaan berdemokrasi[1].

4. Kepastian Hukum dalam Pengaturan Otonomi Daerah
   Kepastian hukum dalam pengaturan otonomi daerah menuntut agar peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah bersifat jelas, konsisten, dan dapat diprediksi[2]. Kepastian hukum sangat penting untuk memberikan pedoman yang jelas bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya, serta bagi masyarakat dalam mengetahui hak dan kewajibannya[2]. Ketidakpastian hukum dalam pengaturan otonomi daerah dapat menimbulkan berbagai persoalan, seperti konflik kewenangan antara pusat dan daerah, tumpang tindih regulasi, dan ketidakjelasan norma yang menghambat efektivitas pemerintahan daerah[2]. Kepastian hukum menuntut agar perubahan regulasi tentang otonomi daerah dilakukan secara hati-hati dan terencana, dengan mempertimbangkan dampaknya terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kehidupan

masyarakat[2]. Kepastian hukum juga menuntut agar penyelesaian sengketa kewenangan antara pusat dan daerah serta antar daerah dilakukan melalui mekanisme yang jelas dan dapat diprediksi[2]. Dalam konteks Indonesia, kepastian hukum dalam pengaturan otonomi daerah masih menghadapi berbagai tantangan, seperti perubahan regulasi yang sering terjadi tanpa perencanaan yang matang dan ketidakjelasan batas-batas kewenangan antara pusat dan daerah[2]. Kepastian hukum dan moralitas bukanlah dua kutub yang saling meniadakan, melainkan harus digabungkan seperti dua sisi mata uang yang saling melengkapi, saling mengisi, dan membentuk keadilan yang utuh[7].

5. Kemanfaatan Hukum dalam Desentralisasi
   Kemanfaatan hukum dalam desentralisasi menuntut bahwa kebijakan otonomi daerah harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat[2]. Prinsip kemanfaatan (utilitas) dalam hukum menekankan bahwa hukum harus berfungsi untuk mencapai tujuan yang bermanfaat bagi masyarakat, bukan sekadar untuk kepentingan segelintir orang atau untuk memenuhi formalitas belaka[2]. Dalam konteks otonomi daerah, kemanfaatan hukum berarti bahwa kebijakan desentralisasi harus benar-benar meningkatkan kualitas pelayanan publik, mendorong pembangunan ekonomi daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat[2]. Kemanfaatan hukum juga berarti bahwa peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah harus mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat, serta tidak menimbulkan beban administratif yang berlebihan[2]. Kemanfaatan hukum menuntut agar kebijakan otonomi daerah dievaluasi secara berkala untuk menilai apakah kebijakan tersebut benar-benar bermanfaat bagi masyarakat atau justru menimbulkan dampak negatif yang tidak diinginkan[2]. Dalam konteks Indonesia, kemanfaatan hukum dalam desentralisasi masih menghadapi berbagai tantangan, seperti rendahnya kualitas pelayanan publik di banyak daerah, ketimpangan pembangunan antar daerah, dan maraknya praktik korupsi di tingkat daerah yang

mengurangi manfaat otonomi bagi masyarakat[2]. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam, dan teori hukum sebagai teori norma-norma tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum[5].

6. Harmonisasi Nilai-Nilai Hukum dalam Otonomi Daerah
   Harmonisasi nilai-nilai hukum dalam otonomi daerah menuntut keseimbangan antara tiga nilai dasar hukum: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan[2]. Ketiga nilai ini sering kali saling bertentangan dalam praktik, sehingga diperlukan upaya harmonisasi untuk mencapai keseimbangan yang optimal[2]. Dalam konteks otonomi daerah, harmonisasi nilai-nilai hukum berarti bahwa kebijakan otonomi daerah harus memberikan kepastian hukum bagi daerah dan masyarakat, harus adil dalam distribusi kekuasaan dan sumber daya, dan harus bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat[2]. Harmonisasi nilai-nilai hukum juga berarti bahwa peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah harus konsisten satu sama lain dan tidak saling bertentangan[2]. Harmonisasi nilai-nilai hukum menuntut adanya dialog antara berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam proses pembuatan kebijakan otonomi daerah, serta adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif untuk mengatasi konflik nilai yang mungkin timbul[2]. Dalam konteks Indonesia, harmonisasi nilai-nilai hukum dalam otonomi daerah masih menghadapi berbagai tantangan, seperti inkonsistensi regulasi, konflik kewenangan, dan ketidakjelasan norma yang menyebabkan ketidakpastian hukum[2]. Keadilan yang kita cari bukanlah keadilan yang kaku, tetapi keadilan yang menyentuh manusia, keadilan yang tidak hanya mematuhi pasal, tetapi juga mendengarkan suara nurani, keadilan yang bisa dipertanggungjawabkan sekaligus bisa dirasakan[7].

G. Referensi

[1] Manan, B. (2007). Dalam P. M. Hadjon, *Sistem pembagian kekuasaan negara (Analisa hukum tata negara)* (p. 6). Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

[2] Nugroho, R. D. (2000). *Desentralisasi tanpa revolusi: Kajian dan kritik atas kebijakan desentralisasi di Indonesia*. Elex Media Komputindo–Kelompok Gramedia.

[3] Logemann, J. H. A. (2000). Dalam K. D. Darumurti & U. Rauta, *Perkembangan pemikiran dan pelaksanaan*. Citra Aditya Bakti.

[4] Sarundajang. (1999). *Arus balik kekuasaan pusat ke daerah*. Pustaka Sinar Harapan.

[5] Wajong, J. (n.d.). Dalam R. D. Nugroho, *Desentralisasi tanpa revolusi: Kajian dan kritik atas kebijakan desentralisasi di Indonesia*. Elex Media Komputindo–Kelompok Gramedia.

[6] Abdullah, R. (2005). *Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung*. Rajawali Pers.

[7] Hatta, M. (dalam Ttjcahyo, I.). (2007). Dalam I. Ttjcahyo, *Pengaturan pemisahan pemilu nasional dan lokal dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang demokratis* [Disertasi, Universitas Brawijaya].

[8] Ngadisah. (2001). Otonomi daerah benarkah membahayakan integrasi bangsa? *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, (14).

[9] Wasistiono. (n.d.). Dalam R. D. Nugroho, *Desentralisasi tanpa revolusi: Kajian dan kritik atas kebijakan desentralisasi di Indonesia*. Elex Media Komputindo–Kelompok Gramedia.

[10] Yuswanto. (2012). *Hukum desentralisasi keuangan*. Rajawali Pers.

[11] Culla, A. S. (2001). Otonomi daerah dalam tinjauan politik. Dalam Indriyanto, *Otonomi dan pembangunan daerah* [Makalah].

[12] Soemantri Martosoewignjo, S. (2004). *Keberadaan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)* [Disertasi, Universitas Indonesia].

[13] Logemann, J. H. A. (1954). *Over de theorie van een stellig staatsrecht*. A. W. Sijthoff.

[14] Tarlton, C. (1965). Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation. *The Journal of Politics, 27*(4).

[15] Van Houten. (2000). *Autonomy and ethnic conflict*.

[16] Kelsen, H. (2011). *Teori umum tentang hukum dan negara*. Nusa Media.

[17] Kerlinger, F. N. (1990). *Asas-asas penelitian behavioral*. Gadjah Mada University Press.

[18] Limbong, B. (2011). *Pengadaan tanah untuk pembangunan: Regulasi, kompensasi, penegakan hukum*. Rafi Maju Mandiri.

[19] Siahaan, P. (1945). *Politik hukum pembentukan undang-undang pasca amandemen UUD*. Konpres.

[20] Salim, H. S., & Nurbani, E. S. (2018). *Penerapan teori hukum pada penelitian disertasi dan tesis*. Rajawali Pers.

[21] Azhary. (1995). *Negara hukum Indonesia*. UI Press.

[22] Yunas, D. N. (1992). *Konsepsi negara hukum*. Angkasa Raya.

[23] Budisetyowati, D. A. (2004). *Keberadaan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)* [Disertasi, Universitas Indonesia].

[24] Djohan, D. (2010). *Desentralisasi asimetris* [Tesis, Universitas Islam Indonesia].

[25] Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Sage Publications.

[26] Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. George Allen & Unwin.

[27] Muslimin, A. (1986). *Asas-asas hukum tata negara*. Bina Aksara.

[28] Soejito, I. (1990). *Hubungan pemerintah pusat dan daerah*. Bina Aksara.

[29] Van der Pot, C. W., & Donner, A. M. (1983). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Tjeenk Willink.

[30] Hadjon, P. M. (1994, October 10). *Fungsi normatif hukum administrasi dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih* [Pidato pengukuhan guru besar, Fakultas Hukum Universitas Airlangga].

[31] Hadjon, P. M. (1997). Tentang wewenang. *Yuridika FH Universitas Airlangga*, (5–6), Tahun XII.

[32] Ten Berge, J. B. J. M. (2010). Dalam T. T. Tutik, *Konstruksi hukum tata negara Indonesia pasca amandemen UUD 1945*. Kencana.

[33] World Bank. (1992). *Governance and development*. World Bank Publications.

[34] World Bank. (2000). *Decentralization: Rethinking government*. World Bank Publications.

[35] Ridwan, H. R. (2006). *Hukum administrasi negara*. RajaGrafindo Persada.

BAB 3
PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

A. Masa Kolonial

1. Sistem Pemerintahan Kolonial Belanda
   Di era penjajahan Belanda, kekuasaan terpusat pada Gubernur Jenderal yang berkedudukan di Batavia. Pemerintah kolonial menjalankan sistem *Indirect Rule* (pemerintahan tidak langsung) terhadap kerajaan-kerajaan Indonesia dengan memanfaatkan wibawa tradisional raja-raja setempat untuk menarik keuntungan dari daerah jajahan. Struktur kekuasaan bersifat ganda: pemerintahan pribumi (*Inheemche Bestuur*) dan pemerintahan Belanda (*Binnenlands Bestuur*). Di puncak struktur duduk Gubernur Jenderal, di tingkat residensi ditempatkan Residen dibantu Asisten Residen, kemudian Kontroleur di tingkat kecamatan yang meskipun secara formal di bawah Bupati, secara *de facto* dapat mengawasi tindak-tanduk Bupati. Model kerajaan patrimonial yang diadopsi menunjukkan ciri sentralisasi kuat, di mana daerah diposisikan sebagai perpanjangan tangan kekuasaan pusat dan setiap pengangkatan pejabat lokal harus mendapat persetujuan pusat. Sistem ini menciptakan ketergantungan struktural daerah terhadap pusat dan menghilangkan kemandirian pemerintahan lokal yang sebelumnya telah berkembang dalam kerajaan-kerajaan Nusantara.

2. Decentralisatiewet 1903
   Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *Decentralisatiewet* pada tahun 1903 yang memberi kesempatan dibentuknya satuan

pemerintah dengan keuangannya sendiri, di mana penyelenggaraan pemerintah diserahkan kepada dewan di masing-masing daerah. Undang-undang ini merupakan tonggak formal pertama kebijakan desentralisasi di Indonesia dan termasuk dalam sembilan upaya desentralisasi yang pernah dilakukan sebelum UU 22/1999. Pada tahun 1922, pemerintah kolonial mengeluarkan aturan baru (S 1922 No 216) yang memperkenalkan istilah *provincie* (provinsi), *regentschap* (kabupaten), *stadsgemeente* (kota), dan *groepmeneenschap* (kelompok masyarakat). Namun demikian, praktik otonomi tersebut tidak terealisasikan secara nyata karena pemerintah daerah hampir tidak memiliki kewenangan berarti. Sistem otonomi daerah era kolonial pada hakikatnya hanya untuk kepentingan penjajahan semata, bukan untuk memberdayakan masyarakat lokal. Kebijakan ini menunjukkan bahwa desentralisasi dalam konteks kolonial berfungsi sebagai instrumen kontrol yang lebih halus, bukan sebagai pengakuan atas hak daerah untuk mengatur dirinya sendiri.

3. Pemerintahan Lokal (*Zelfbestuur*)
   Pada tahun 1938, pemerintah kolonial mengeluarkan *Zelfbestuursregelen* (Staatsblad 1938 No.529) yang secara terbuka mengumandangkan konsep berpemerintahan sendiri bagi raja-raja di berbagai daerah, termasuk Bali. Dalam ungkapan lokal, raja-raja disebut *zelfbestuur* (memerintah sendiri) dan dihimpun dalam wadah bernama Paruman Agung yang dipimpin oleh residen Belanda. Namun, konsep ini hanya bersifat semu karena raja-raja secara ketat berada di bawah pengawasan pejabat kolonial dan setiap pengangkatan raja harus mendapat persetujuan kontroleur dan pengesahan residen. Di tingkat desa, pemerintah kolonial membentuk sistem baru berupa pemerintahan desa dinas (*diens*) yang berbeda dengan desa adat yang telah ada. Dualisme struktur pemerintahan ini melemahkan kelembagaan lokal tradisional dan menciptakan ketergantungan aparat desa pada kekuasaan kolonial. Kebijakan ini memperlihatkan bahwa istilah "memerintah sendiri"

hanya kamuflase untuk mempertahankan kontrol kolonial sambil memberi legitimasi kepada penguasa lokal yang kooperatif.

4. Kebijakan Kolonial Terhadap Daerah
   Kebijakan kolonial terhadap daerah bercirikan eksploitasi sumber daya alam dan tenaga kerja untuk kepentingan negeri Belanda. Pemerintah kolonial memanfaatkan wibawa tradisional para raja dan bangsawan setempat untuk mengawasi dan mengelola daerah jajahan dengan imbalan perlindungan dan pengakuan status mereka. Peran pejabat pusat lebih besar dan dominan daripada dewan daerah, menciptakan model hubungan pusat-daerah yang sangat sentralistik. Raja-raja tidak lagi bebas menentukan pilihannya, tetapi harus mendapat izin atau persetujuan pusat untuk melakukan hal-hal penting dalam pemerintahannya (Besluit 26 November 1930 No.1459). Pendekatan ini menempatkan daerah semata-mata sebagai obyek kebijakan pusat, bukan subjek yang memiliki hak mengatur dirinya sendiri. Akibatnya, tradisi kemandirian lokal yang pernah berkembang dalam sistem kerajaan Nusantara perlahan-lahan tergerus oleh birokrasi kolonial yang hierarkis dan sentralistik, yang pada gilirannya membentuk pola hubungan pusat-daerah yang bertahan lama setelah kemerdekaan.

5. Dampaknya bagi Struktur Pemerintahan Daerah
   Sistem kolonial meninggalkan warisan struktur pemerintahan yang hierarkis dan birokratis dengan garis komando yang jelas dari pusat ke daerah. Munculnya sistem kekuasaan ganda antara pejabat kolonial dan penguasa lokal menciptakan dualisme dalam administrasi pemerintahan yang bertahan lama setelah kemerdekaan. Di Bali, misalnya, setelah perlawanan sengit "Puputan Badung" (1906) dan "Puputan Klungkung" (1908), Bali bersama Lombok dibentuk menjadi satu wilayah Residensi sejak 1882 dengan residen berkedudukan di Singaraja, dan setelah 1908 diangkat dua asisten residen yang masing-masing berkedudukan di Denpasar dan Mataram. Struktur birokrasi yang diciptakan kolonial dari residen, asisten residen, kontroleur, hingga aparat pribumi di tingkat bawah membentuk pola hubungan pusat-daerah

yang sangat terstruktur dan hierarkis. Pola ini kemudian diadopsi dan dilestarikan oleh pemerintahan Indonesia setelah kemerdekaan, sehingga kecenderungan sentralisasi yang berlanjut pada masa Orde Baru, bahkan hingga era Reformasi, memiliki akar historis yang kuat pada sistem pemerintahan kolonial. Warisan ini menjadi tantangan serius bagi upaya desentralisasi karena birokrasi yang terbentuk terbiasa dengan pola komando dari atas.

6. Warisan Kolonial dalam Otonomi Daerah
   Warisan kolonial yang paling terasa dalam otonomi daerah Indonesia adalah pola hubungan pusat-daerah yang sentralistik dan birokratis, di mana pusat memegang kendali dominan atas daerah. Kecenderungan sentralisasi yang berlanjut pada masa Orde Baru, bahkan hingga era Reformasi, memiliki akar historis pada sistem pemerintahan kolonial yang terbiasa menempatkan daerah sebagai perpanjangan tangan kekuasaan pusat. Dualisme antara pemerintah pusat yang berkuasa dan pemerintah daerah yang "diizinkan" mengatur rumah tangganya sendiri namun selalu di bawah pengawasan ketat, juga merupakan warisan dari sistem kolonial yang membatasi otonomi daerah secara substantif. Selain itu, batas-batas wilayah administratif yang ditetapkan kolonial masih digunakan hingga kini, meskipun sering kali tidak mencerminkan batas-batas wilayah adat atau budaya yang sebenarnya dan menimbulkan konflik antar daerah. Warisan kolonial juga menciptakan budaya birokrasi yang cenderung kaku dan tidak responsif terhadap kebutuhan lokal. Budaya ini menjadi salah satu hambatan terbesar dalam mewujudkan otonomi daerah yang sesungguhnya, karena aparat birokrasi terbiasa dengan pola hubungan atasan-bawahan yang hierarkis dan kurang terbiasa dengan prinsip pelayanan publik yang responsif. Oleh karena itu, reformasi birokrasi menjadi prasyarat penting bagi keberhasilan otonomi daerah di Indonesia,

B. Masa Orde Lama (1945-1966)

1. Konstitusi RIS 1949
   Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, UUD 1945 disahkan pada 19 Agustus 1945 dengan Pasal 18 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. UU ini hanya terdiri dari lima pasal dan menunjukkan politik hubungan pusat-daerah yang mengikuti model demokratisasi masyarakat lokal, di mana kedudukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) tidak hanya sebagai wilayah administrasi tetapi juga sebagai daerah otonom. UU No. 1/1945 kemudian disempurnakan dengan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang mempertegas politik hubungan pusat-daerah dengan model demokratisasi masyarakat lokal karena menghilangkan pemerintahan dualistis antara korps pamong praja (asas dekonsentrasi) dan DPRD. Namun UU 22/1948 tidak dapat dijalankan karena negara menghadapi agresi militer Belanda. Ketika kedaulatan diakui penuh Belanda pada 1949 dan bentuk negara berubah menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) kemudian kembali menjadi NKRI pada 1950, politik hubungan pusat-daerah tetap pro-demokratisasi masyarakat lokal. Konstitusi RIS dan UUDS 1950 memberikan landasan bagi otonomi daerah namun implementasinya terganggu oleh ketidakstabilan politik, yang menunjukkan bahwa perubahan konstitusi yang terlalu sering menghambat konsolidasi kebijakan otonomi daerah.

2. UUDS 1950
   Setelah kembali ke NKRI, UUDS 1950 menjadi konstitusi sementara yang mengatur pemerintahan daerah. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menggantikan UU No. 22 Tahun 1948, memberikan keleluasaan yang lebih besar bagi Badan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah dalam mengatur pemerintahan daerah. Undang-undang ini merupakan salah satu upaya untuk menata hubungan pusat-daerah dalam kerangka negara kesatuan yang desentralistik, tetapi masa

berlakunya singkat karena perubahan politik pada akhir tahun 1950-an. Keleluasaan daerah yang diberikan melalui UU 1/1957 mencerminkan semangat demokratisasi lokal yang sempat berkembang pada awal kemerdekaan, di mana partisipasi masyarakat dan perwakilan daerah dianggap penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun, ketidakstabilan politik pada masa Demokrasi Parlementer membuat implementasi undang-undang ini tidak optimal dan menimbulkan berbagai konflik antara pemerintah pusat dan daerah, yang pada gilirannya menjadi salah satu alasan untuk kembali ke sistem yang lebih terpusat melalui Dekrit Presiden 1959.

3. Demokrasi Terpimpin
   Keadaan berubah drastis dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengakhiri masa Demokrasi Parlementer dan memulai era Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Soekarno. Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 yang menjadikan kepala daerah sebagai penguasa tunggal di daerah, menghilangkan keleluasaan DPRD dan kepala daerah dalam mengatur pemerintahan daerah secara kolektif dan demokratis. Pada masa ini, otonomi daerah yang bersifat demokratis digantikan oleh sistem yang lebih terpusat dan otoriter di bawah kendali presiden, di mana kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD yang merepresentasikan rakyat daerah, melainkan kepada presiden melalui mekanisme birokrasi yang hirarkis. Sebagai respons atas kondisi ini, UU No. 18 Tahun 1965 dikeluarkan dengan prinsip otonomi riil, tetapi implementasinya tidak efektif karena instabilitas kondisi politik yang berkepanjangan. Pada periode ini, hubungan pusat-daerah bergeser dari model demokratisasi menuju model yang lebih sentralistik di bawah kekuasaan eksekutif pusat. Dominasi kekuasaan presiden yang semakin kuat menjadi ciri utama yang kemudian diadopsi dan diperkuat oleh rezim Orde Baru, sehingga sentralisasi menjadi pola yang berkelanjutan dalam hubungan pusat-daerah di Indonesia.

4. Pemerintahan Daerah pada Masa Orde Lama
   Pemerintahan daerah pada masa Orde Lama mengalami pasang-surut seiring perubahan konstitusi dan sistem politik. Pada masa awal kemerdekaan (1945-1959), meskipun UU 1/1945, UU 22/1948, dan UU 1/1957 memberi dasar bagi otonomi daerah, implementasinya terganggu oleh kondisi perang dan ketidakstabilan politik yang menghambat pembentukan kelembagaan daerah secara efektif. Pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), otonomi daerah mengalami kemunduran dengan dominasi kekuasaan pusat melalui Penpres yang menjadikan kepala daerah sebagai penguasa tunggal. Periode ini menandai awal dari kecenderungan sentralisasi yang semakin kuat, di mana kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD yang merepresentasikan rakyat daerah, melainkan kepada presiden melalui mekanisme birokrasi yang hierarkis. Meskipun UU 18/1965 mencoba memperkenalkan otonomi riil, kondisi politik yang tidak stabil dan dominasi kekuasaan presiden membuat implementasinya tidak efektif, sehingga pemerintahan daerah tetap berada di bawah kendali ketat pemerintah pusat. Pola ini menunjukkan bahwa otonomi daerah sangat rentan terhadap perubahan politik nasional dan dapat dengan mudah dikesampingkan demi kepentingan kekuasaan pusat.

5. Evaluasi Kebijakan Otonomi Daerah
   Kebijakan otonomi daerah pada masa Orde Lama menunjukkan bahwa otonomi yang diberikan bersifat fluktuatif dan sangat tergantung pada kondisi politik nasional. Pada awal kemerdekaan, terdapat semangat demokratisasi lokal yang kuat dengan UU 22/1948 dan UU 1/1957 yang memberikan keleluasaan kepada DPRD dan kepala daerah, tetapi karena situasi darurat perang dan konflik, pelaksanaannya tidak optimal. Pada masa Demokrasi Terpimpin, otonomi daerah justru mengalami pengekangan akibat sentralisasi kekuasaan di bawah Presiden Soekarno, di mana prinsip demokrasi lokal dikorbankan demi stabilitas politik nasional dan proyek-proyek besar presiden yang membutuhkan

kontrol terpusat atas sumber daya. Kegagalan dalam mempertahankan otonomi daerah pada masa Demokrasi Terpimpin menjadi pelajaran penting bahwa sentralisasi yang berlebihan dapat mengancam prinsip-prinsip demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Evaluasi atas periode ini juga menunjukkan bahwa keberhasilan otonomi daerah sangat bergantung pada komitmen elit politik pusat terhadap desentralisasi dan kondisi politik nasional yang stabil, dua faktor yang masih menjadi tantangan hingga era Reformasi.

6. Faktor-Faktor Penghambat Otonomi Daerah
   Beberapa faktor menghambat pelaksanaan otonomi daerah pada masa Orde Lama. Pertama, kondisi keamanan dan perang selama masa revolusi dan agresi militer Belanda menghambat implementasi UU 22/1948 yang telah disahkan, karena fokus pemerintah lebih pada upaya mempertahankan kemerdekaan daripada pembangunan kelembagaan daerah. Kedua, perubahan konstitusi yang sering terjadi dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, kembali ke UUD 1945 menciptakan ketidakpastian hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan menghambat konsolidasi kebijakan otonomi yang berkelanjutan. Ketiga, dominasi kekuasaan presiden pada masa Demokrasi Terpimpin melalui Penpres yang mengesampingkan peran DPRD dan menempatkan kepala daerah sebagai penguasa tunggal, yang secara efektif menghilangkan mekanisme *checks and balances* di tingkat daerah. Keempat, ketidakstabilan politik yang ditandai dengan berbagai pergantian kabinet dan konflik antar elit politik, yang mengalihkan perhatian dari pembangunan kelembagaan daerah ke perebutan kekuasaan di pusat. Kelima, belum adanya kesepakatan dasar tentang hubungan pusat-daerah dalam negara kesatuan, yang tercermin dari perdebatan antara kelompok yang menginginkan desentralisasi luas dan kelompok yang menginginkan sentralisasi kuat, yang hingga kini masih menjadi isu kontroversial. Keenam, keterbatasan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah untuk melaksanakan fungsi-fungsi

pemerintahan yang didesentralisasikan, yang merupakan masalah struktural yang terus berlanjut hingga era Reformasi.

C. Masa Orde Baru (1966-1998)

1. Sentralisasi Kekuasaan
   Masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto ditandai oleh sentralisasi kekuasaan yang sangat kuat di tangan pemerintah pusat. Alasan stabilitas nasional dan pertumbuhan ekonomi digunakan untuk membenarkan kebijakan sentralisasi yang menempatkan daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dengan ruang gerak sangat terbatas. Sementara dua sumber pemberontakan daerah sentralisasi pemerintahan dan keuangan serta dikotomi struktur ekonomi antara Jawa dan luar Jawa bukannya dipecahkan tetapi semakin diperparah oleh Orde Baru melalui kebijakan pembangunan yang bias Jawa dan sentralisasi pengelolaan sumber daya alam. Meskipun telah berhasil meredam pemberontakan daerah secara fisik, dua sumber ketidakpuasan daerah justru semakin parah karena kebijakan pembangunan yang tidak merata dan eksploitasi sumber daya alam yang tidak diimbangi kesejahteraan daerah. Pola hubungan pusat-daerah yang sentralistis terbukti gagal untuk kedua kalinya dalam sejarah Indonesia, sehingga pemerintahan pasca-Soeharto perlu meninggalkan cara ini dengan membangun soko guru hubungan pusat-daerah yang baru berdasarkan prinsip keadilan dan partisipasi. Kegagalan sentralisasi ini menunjukkan bahwa stabilitas nasional tidak dapat dibangun di atas ketidakadilan dan penindasan terhadap aspirasi daerah.

2. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah
   Pada masa Orde Baru, diterbitkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang menggantikan UU sebelumnya. Prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi daerah bukan lagi otonomi seluas-luasnya, tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, karena prinsip otonomi seluas-luasnya dikhawatirkan dapat mengancam keutuhan NKRI. Undang-

undang ini merupakan undang-undang pertama yang mendasari desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah, tetapi wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah justru menjadi sangat terbatas, mencerminkan kecurigaan rezim Orde Baru terhadap potensi disintegrasi jika daerah diberi kebebasan terlalu besar. Pasal 15 dan 16 UU 5/1974 menyatakan bahwa salah satu dari kedua calon kepala daerah yang diusulkan DPRD akan dipilih oleh Menteri Dalam Negeri, sehingga kepala daerah bertanggung jawab terhadap presiden melalui Menteri Dalam Negeri, bukan terhadap DPRD yang merepresentasikan rakyat daerah. Akibatnya, pelaksanaan otonomi daerah pada masa Orde Baru dinilai masih terlalu timpang kepada pemerintahan pusat dan lebih merupakan instrumen kontrol politik daripada pemberdayaan daerah. Undang-undang ini menjadi simbol semu dari komitmen terhadap otonomi daerah, karena pada praktiknya justru memperkuat kontrol pusat atas daerah melalui berbagai mekanisme birokrasi yang hirarkis.

3. Hubungan Pusat-Daerah Yang Sentralistik
   Hubungan pusat-daerah pada masa Orde Baru bersifat hierarkis dan sangat sentralistik, di mana kepala daerah dan perangkat daerah tunduk pada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Semboyan "otonomi nyata dan bertanggung jawab" pada praktiknya berarti otonomi yang sangat terbatas dan diawasi ketat oleh pusat, dengan pemerintah daerah lebih berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pusat daripada pengambil kebijakan lokal. Sementara itu, apresiasi budaya lokal pada Orde Baru hanya secara simbolik, sedangkan putra daerah cenderung kurang dipercayai untuk menduduki posisi-posisi penting di daerahnya sendiri, yang semakin memperkuat perasaan teralienasi di kalangan masyarakat daerah. Kebijakan sentralisasi dijalankan sejalan dengan sistem politik otoritarian yang menekan segala bentuk perbedaan pendapat dan perlawanan terhadap pemerintah pusat, menggunakan aparat keamanan dan birokrasi sebagai instrumen kontrol. Akibatnya, fenomena etnosentrisme bermunculan di

berbagai wilayah sebagai wujud kekecewaan terhadap pemerintahan pusat, ditandai dengan munculnya banyak tuntutan daerah yang ingin memekarkan diri dan bahkan aksi separatisme di Aceh, Papua, dan Timor-Timur, yang akhirnya melepaskan diri pada 2002. Fenomena ini menunjukkan bahwa sentralisasi yang berlebihan justru mengancam integrasi nasional yang ingin dipertahankan.

4. Dampak Pembangunan Terhadap Daerah
   Pembangunan ekonomi pada masa Orde Baru memang berhasil mencapai pertumbuhan yang tinggi, tetapi dampaknya terhadap daerah sangat timpang. Kebijakan pembangunan yang terkonsentrasi di Pulau Jawa menciptakan ketimpangan struktural antara Jawa dan luar Jawa, di mana sumber daya alam dari daerah di luar Jawa dieksploitasi untuk membiayai pembangunan di Jawa. Anne Booth mengajukan argumen bahwa ketidakadilan distribusi sumber daya politik dan ekonomi akan menjadi masalah besar dalam hubungan antara pusat dengan daerah, dan prediksi ini terbukti dengan munculnya berbagai gerakan protes di daerah-daerah penghasil sumber daya alam. Berbagai infrastruktur terkonsentrasi di Jawa dan Bali karena daerah tersebut memiliki citra daya tarik kuat akan alam dan kebudayaannya, sementara daerah-daerah lain dengan kebudayaan tak kalah menarik belum dapat mengemas potensinya secara baik akibat keterbatasan pelayanan dan kapasitas pemerintah daerah. Sektor-sektor ekonomi seperti pertambangan, kehutanan, dan perkebunan di luar Jawa dikelola oleh pusat dan konglomerat yang terhubung dengan pusat, sementara daerah hanya menerima bagi hasil yang sangat terbatas. Kebijakan ini menimbulkan perasaan "dijajah" oleh pusat di kalangan masyarakat daerah dan memicu berbagai gerakan protes dan tuntutan otonomi yang semakin menguat menjelang jatuhnya rezim Orde Baru. Ketimpangan ini menjadi salah satu faktor pendorong utama tuntutan reformasi dan desentralisasi yang meluas di berbagai daerah.

5. Kritik Terhadap Sentralisasi
   Kritik terhadap kebijakan sentralisasi Orde Baru muncul dari berbagai kalangan, termasuk akademisi, aktivis, dan tokoh daerah, yang menyoroti ketimpangan pembangunan, rendahnya partisipasi masyarakat, dan lemahnya akuntabilitas publik di tingkat daerah. Esensi otonomi yang diberikan pada masa Orde Baru dipertanyakan karena hanya bersifat "pseudo-otonomi" di mana daerah tidak memiliki kemandirian riil dalam mengelola rumah tangganya sendiri dan hanya menjadi pelaksana kebijakan pusat. Para pengkritik menekankan bahwa otonomi daerah yang sesungguhnya harus mencakup kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (*self-government*), bukan sekadar melaksanakan kebijakan pusat di tingkat lokal yang tidak memberikan ruang bagi inovasi dan kreativitas daerah. Kritik juga menyasar sistem rekrutmen kepala daerah yang tidak demokratis karena lebih mencerminkan kepentingan pusat daripada pilihan rakyat daerah, sehingga kepala daerah lebih loyal kepada pusat daripada kepada masyarakat yang dipimpinnya. Pada tahun-tahun akhir Orde Baru, tuntutan daerah untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas semakin menguat, seiring dengan krisis ekonomi Asia 1997 yang memperburuk ketimpangan dan mendorong gerakan reformasi di berbagai daerah. Tuntutan ini tidak hanya datang dari daerah-daerah yang kaya sumber daya alam, tetapi juga dari daerah-daerah yang merasa terpinggirkan dalam pembangunan nasional, menunjukkan bahwa sentralisasi telah menimbulkan kekecewaan yang meluas di seluruh Indonesia.

6. Gerakan Reformasi dan Tuntutan Otonomi
   Gerakan reformasi 1998 yang dipicu oleh krisis ekonomi dan politik menjadi titik balik bagi tuntutan otonomi daerah di Indonesia. Otonomi daerah menjadi salah satu agenda utama reformasi, didorong oleh kekecewaan masyarakat daerah terhadap pembangunan yang sentralistik dan tidak merata selama 32 tahun Orde Baru. Tuntutan untuk otonomi seluas-luasnya diajukan oleh berbagai daerah, terutama Aceh, Irian Jaya (Papua), dan Riau,

sebagai respons terhadap eksploitasi sumber daya alam yang tidak diimbangi dengan kesejahteraan daerah dan penindasan terhadap aspirasi lokal. Kelompok lainnya bahkan menuntut peralihan ke bentuk negara federasi sebagai alternatif mengatasi ketimpangan hubungan pusat-daerah, meskipun permasalahan bukan semata-mata terletak pada bentuk negara, karena dalam negara federal sekalipun sentralisasi politik bisa saja tetap berlangsung seperti yang terjadi di Uni Soviet. Tuntutan yang lebih fundamental adalah bagaimana membangun sistem politik yang lebih akomodatif terhadap tuntutan daerah dan mampu mengkondisikan bahwa menjadi bagian wilayah Republik Indonesia adalah sebuah keberuntungan dan bukan kebuntungan, yang mengharuskan dibangunnya sistem demokrasi dengan pilar-pilar politik lokal yang kuat, demokrasi di tingkat lokal yang menjadi keharusan, dan mekanisme politik di luar parlemen yang menjamin akses politik daerah otonom terhadap pusat. Gerakan reformasi berhasil mendorong perubahan fundamental dalam kebijakan otonomi daerah melalui lahirnya UU 22/1999 yang memberikan kewenangan luas kepada daerah dan mengakhiri era sentralisasi Orde Baru, menandai babak baru dalam sejarah hubungan pusat-daerah di Indonesia.

D. Era Reformasi (1999-2024)

1. Lahirnya Reformasi dan Semangat Desentralisasi
   Jatuhnya rezim Soeharto pada Mei 1998 membuka ruang bagi perubahan fundamental dalam sistem pemerintahan Indonesia, termasuk desentralisasi dan otonomi daerah. Semangat reformasi yang mengusung demokratisasi, partisipasi masyarakat, dan keadilan sosial mendorong lahirnya kebijakan desentralisasi besar-besaran melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Ini merupakan titik balik dari sistem sentralistik Orde Baru menuju sistem desentralisasi yang memberikan kewenangan luas kepada

daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang sebelumnya hanya menjadi wacana tanpa implementasi nyata. Pada era Reformasi, masyarakat Indonesia mulai mengalami proses transformasi penting menuju era yang lebih demokratis, di mana pemerintah daerah lebih leluasa dalam mengatur keuangannya tersendiri sehingga daerah lebih berpeluang mengembangkan dan memanfaatkan potensi lokalnya. Lahirnya UU 22/1999 menandai perubahan filosofis sistem pemerintahan daerah dari sistem otoriter sentralistik ke arah sistem pemerintahan demokratis desentralistik, yang kemudian dilanjutkan dengan UU 32/2004 dengan paradigma yang sama. Namun, perubahan filosofis ini tidak serta-merta mengubah praktik pemerintahan di semua daerah, karena implementasi desentralisasi memerlukan waktu dan penguatan kapasitas kelembagaan yang tidak bisa instan. Perubahan ini juga menghadapi resistensi dari birokrasi pusat yang terbiasa dengan pola sentralistik dan elit lokal yang belum siap menerima tanggung jawab baru.

2. Desentralisasi Politik Pasca 1999
   Desentralisasi politik pasca Reformasi mewujud melalui dua instrumen utama: penyerahan kewenangan yang luas kepada daerah dan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 mewujudkan pemerintahan lokal yang lebih demokratis karena undang-undang tersebut menyatakan bahwa DPRD dan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, sehingga pemerintah daerah benar-benar mewakili masyarakat dalam mengusahakan yang terbaik bagi daerahnya. Pemilihan langsung ini merupakan terobosan penting yang mengakhiri praktik penunjukan kepala daerah oleh pusat yang berlangsung selama Orde Baru, di mana kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada pusat daripada kepada rakyat daerah. Selain itu, desentralisasi politik juga mencakup pembentukan lembaga-lembaga politik lokal yang demokratis dan partisipatif, termasuk penguatan peran DPRD dalam legislasi, anggaran, dan

pengawasan yang sebelumnya hanya menjadi simbol tanpa fungsi riil. Namun, implementasi desentralisasi politik menghadapi berbagai tantangan seperti praktik politik uang dalam Pilkada yang mengancam kualitas demokrasi lokal, rendahnya kualitas calon kepala daerah yang lebih mengutamakan kepentingan pribadi daripada kepentingan publik, dan konflik kepentingan antara eksekutif dan legislatif daerah yang sering menghambat efektivitas pemerintahan. Tantangan-tantangan ini menunjukkan bahwa demokratisasi prosedural tidak cukup tanpa diikuti oleh penguatan kapasitas dan kesadaran politik masyarakat lokal.

3. Perubahan Regulasi Otonomi Daerah
   Perubahan regulasi otonomi daerah pasca Reformasi ditandai oleh tiga undang-undang besar: UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 23/2014. UU 22/1999 memberikan kewenangan yang sangat luas kepada daerah dan menempatkan kabupaten/kota sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi, dengan provinsi sebagai wilayah administratif yang memiliki peran terbatas. UU 32/2004 memperbaiki kelemahan UU 22/1999 dengan memperjelas pembagian urusan dan memperkenalkan pemilihan kepala daerah secara langsung yang memperkuat legitimasi demokratis pemerintah daerah. UU 23/2014 yang berlaku hingga kini dianggap oleh banyak pengamat sebagai langkah resentralisasi karena menarik kembali sejumlah kewenangan kabupaten/kota ke provinsi dan pusat, terutama di bidang energi, sumber daya mineral, kelautan, kesehatan, dan pendidikan. Perubahan filosofis dari demokratis desentralistik ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang lebih sentralistik dalam pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah menjadi ciri utama UU 23/2014, yang secara normatif jauh berbeda dari karakteristik dan filosofis undang-undang sebelumnya. Perubahan ini mencerminkan tarik-menarik yang terus berlangsung antara kepentingan pusat yang ingin mempertahankan kontrol dan daerah yang ingin memperluas otonomi, yang belum menemukan titik keseimbangan yang stabil hingga saat ini.

4. Penguatan Kelembagaan Daerah
   Penguatan kelembagaan daerah pasca Reformasi mencakup perbaikan struktur organisasi perangkat daerah, peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur, penguatan DPRD, dan pengawasan internal daerah. Pemerintah daerah diberi kewenangan membentuk dan mengorganisasi perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerahnya, yang sebelumnya sangat terbatas dan diatur secara seragam dari pusat. Penguatan DPRD dilakukan melalui peningkatan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, termasuk mekanisme *checks and balances* dengan kepala daerah yang sebelumnya tidak berfungsi karena dominasi eksekutif. Namun, penguatan kelembagaan daerah masih menghadapi kendala seperti keterbatasan kapasitas SDM yang belum sebanding dengan kompleksitas tugas yang diemban, konflik antar lembaga yang sering terjadi karena ketidakjelasan batas wewenang, dan rendahnya koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menghambat efektivitas kebijakan. Upaya reformasi birokrasi di daerah juga terus dilakukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik, tetapi implementasinya masih beragam antar daerah tergantung komitmen dan kapasitas pemerintah daerah setempat. Penguatan kelembagaan daerah menjadi salah satu prasyarat terpenting bagi keberhasilan otonomi daerah, namun proses ini memerlukan waktu dan sumber daya yang tidak sedikit, terutama di daerah-daerah dengan kapasitas awal yang sangat rendah.

5. Dinamika Implementasi Otonomi Daerah
   Implementasi otonomi daerah pasca Reformasi mengalami dinamika yang kompleks: di satu sisi terjadi euforia desentralisasi yang membawa harapan baru bagi daerah untuk mengatur diri sendiri dan mengembangkan potensi lokal, tetapi di sisi lain muncul berbagai persoalan seperti kesenjangan kapasitas antar daerah yang semakin melebar, rendahnya kualitas pelayanan publik di banyak daerah yang justru menurun dibandingkan sebelum desentralisasi, dan maraknya praktik korupsi di tingkat

lokal yang memanfaatkan lemahnya pengawasan. Era Reformasi membawa kemajuan dalam aspek kebudayaan karena memberikan peluang kepada masyarakat daerah untuk mengangkat kebudayaan lokal dan memperkuat jati diri bangsa, seperti terlihat di Jawa dan Bali yang mampu mengemas daya tarik budaya dan alamnya. Namun daerah lain masih kesulitan melakukan hal yang sama karena keterbatasan pelayanan dan kapasitas pemerintah daerah, yang menunjukkan bahwa desentralisasi belum mampu mengatasi kesenjangan antar daerah secara signifikan. Usaha desentralisasi fiskal bertujuan meningkatkan perekonomian daerah dan mengurangi ketimpangan pendapatan antar daerah, tetapi ketimpangan kapasitas fiskal antar daerah masih menjadi persoalan struktural yang belum teratasi karena transfer dana dari pusat masih menjadi sumber utama pendapatan daerah. Secara umum, otonomi daerah telah memberikan dampak positif terhadap partisipasi masyarakat dan demokratisasi di tingkat lokal, tetapi tantangan besar masih menghadang untuk mewujudkan tujuan utama otonomi daerah: peningkatan kesejahteraan masyarakat yang merata di seluruh wilayah Indonesia.

6. Evaluasi Kritis 25 Tahun Reformasi
   Evaluasi kritis atas 25 tahun reformasi menunjukkan bahwa otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang-surut yang signifikan dan belum sepenuhnya mencapai tujuan yang diharapkan. Pada awal Reformasi (1999-2004), terjadi euphoria desentralisasi dengan pemberian kewenangan yang sangat luas kepada daerah, namun implementasi menghadapi kendala kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang belum memadai, yang mengakibatkan banyak daerah kesulitan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang baru. Periode 2004-2014 ditandai dengan upaya penyempurnaan regulasi melalui UU 32/2004 yang memperkuat demokrasi lokal melalui Pilkada langsung, tetapi tetap diwarnai masalah korupsi yang merajalela di berbagai daerah dan konflik kepentingan antara eksekutif dan

legislatif yang menghambat efektivitas pemerintahan. Periode 2014 hingga kini menandai kecenderungan resentralisasi melalui UU 23/2014 yang menarik kembali sejumlah kewenangan kabupaten/kota ke provinsi dan pusat, menunjukkan bahwa negara kesatuan yang desentralistik tidak selalu berjalan linier tetapi mengalami fluktuasi kebijakan antara desentralisasi dan resentralisasi sesuai dinamika politik nasional. Evaluasi juga menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi belum sepenuhnya mampu mengatasi kesenjangan antar daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik secara merata, atau mencegah praktik korupsi di tingkat lokal yang justru semakin marak di era desentralisasi. Namun, di sisi lain, otonomi daerah juga telah memperkuat demokrasi lokal dan memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, yang sebelumnya sama sekali tidak ada pada masa Orde Baru. Ke depan, diperlukan komitmen politik yang kuat dari pusat dan daerah untuk mengatasi berbagai kelemahan tersebut melalui penguatan kapasitas kelembagaan, penegakan hukum yang konsisten, dan perbaikan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas.

E. Perubahan Regulasi Otonomi Daerah

1. UU Nomor 22 Tahun 1999
   UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang pertama pasca Reformasi yang menjadi tonggak kebijakan desentralisasi besar-besaran di Indonesia. Undang-undang ini memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah dengan menempatkan kabupaten/kota sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi. Dalam UU ini, wewenang yang diberikan kepada daerah bersifat "residual" artinya semua urusan menjadi wewenang daerah kecuali yang secara tegas menjadi wewenang pusat (politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama), yang merupakan pembalikan radikal dari sistem sebelumnya di

mana semua urusan adalah wewenang pusat kecuali yang diberikan kepada daerah. Kelebihan UU 22/1999 terletak pada semangat demokratisasi dan pemberdayaan daerah yang sangat kuat, yang tercermin dalam pemberian kewenangan yang luas dan penguatan peran DPRD dalam pengawasan eksekutif. Namun, kelemahannya adalah ketidakjelasan pembagian urusan antara pusat dan daerah, serta antara provinsi dan kabupaten/kota, yang menimbulkan konflik kewenangan dan tumpang tindih regulasi yang berkepanjangan. Dalam ranah pemberhentian kepala daerah, UU 22/1999 mengatur mekanisme di mana DPRD mengusulkan pemberhentian kepada presiden setelah dilakukan rapat paripurna, mencerminkan dominasi legislatif daerah dalam pengawasan eksekutif yang sering kali menimbulkan konflik politik antara DPRD dan kepala daerah.

2. UU Nomor 32 Tahun 2004
   UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU 22/1999 sebagai upaya penyempurnaan setelah hampir lima tahun implementasi yang dinilai menimbulkan banyak masalah akibat ketidakjelasan pembagian urusan. Keunggulan utama UU 32/2004 adalah pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat, yang merupakan terobosan demokratisasi penting karena mengakhiri praktik penunjukan oleh DPRD yang sering kali sarat dengan politik uang dan kepentingan elit lokal. Undang-undang ini juga memperjelas pembagian urusan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota melalui kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, serta memperkuat mekanisme pengawasan dan akuntabilitas daerah melalui berbagai instrumen administratif dan yudisial. Dalam mekanisme pemberhentian kepala daerah, UU 32/2004 memperkenalkan dua jalur: pemberhentian langsung oleh presiden (dalam hal melakukan korupsi dan pelanggaran hukum) dan pemberhentian melalui usulan DPRD dengan pengajuan ke Mahkamah Agung (melanggar sumpah/janji jabatan atau tidak lagi memenuhi syarat). UU 32/2004 juga mengatur

kewajiban fasilitasi dan evaluasi untuk Peraturan Kepala Daerah tertentu, serta kewajiban penyebarluasan Perkada, yang sebelumnya tidak diatur dalam UU 22/1999 dan bertujuan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kebijakan daerah. Secara keseluruhan, UU 32/2004 mempertahankan paradigma demokratis desentralistik yang mulai dibangun oleh UU 22/1999, dengan berbagai penyempurnaan teknis yang diharapkan dapat mengatasi kelemahan implementasi.

3. UU Nomor 23 Tahun 2014
   UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang terbaru yang mengatur otonomi daerah dan berlaku hingga saat ini, menggantikan UU 32/2004 setelah hampir sepuluh tahun implementasi. Berbeda dengan kedua undang-undang sebelumnya, UU 23/2014 dianggap oleh banyak pengamat sebagai langkah resentralisasi karena mengubah pola pembagian urusan pemerintahan dari yang sebelumnya demokratis-desentralistik menjadi lebih sentralistik dengan memperkuat peran provinsi dan pusat dalam berbagai sektor penting. UU ini mengklasifikasikan urusan pemerintahan menjadi tiga: urusan absolut (sepenuhnya kewenangan pusat seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan agama), urusan konkuren (dibagi bersama antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dengan kriteria tertentu), dan urusan pemerintahan umum (kewenangan gubernur sebagai wakil pusat dalam urusan dekonsentrasi). Dalam urusan konkuren, kabupaten/kota hanya diberikan setengah dari urusan pemerintahan, sementara sebelumnya urusan tersebut dibagi secara seimbang antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, yang secara signifikan mengurangi ruang gerak kabupaten/kota. Kewenangan kabupaten/kota yang ditarik ke provinsi antara lain di bidang energi dan sumber daya mineral, kelautan, kesehatan, dan pendidikan, yang merupakan sektor-sektor strategis yang sebelumnya menjadi andalan otonomi kabupaten/kota. UU 23/2014 juga memperkenalkan mekanisme pengawasan yang

lebih ketat, termasuk kewajiban penyampaian Perkada paling lama 7 hari setelah ditetapkan dengan sanksi teguran tertulis jika tidak dipenuhi, serta kewenangan pembatalan Perkada oleh Mendagri (untuk Pergub) dan Gubernur (untuk Perbup/Perwal), yang sebelumnya tidak diatur secara tegas.

4. Perubahan-Perubahan UU 23/2014
   UU 23/2014 telah mengalami beberapa kali perubahan melalui undang-undang tersendiri yang mencerminkan dinamika politik dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan yang paling signifikan adalah melalui UU Nomor 2 Tahun 2015 yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU 23/2014 menjadi undang-undang. Perubahan ini terutama terkait dengan penundaan pelaksanaan Pilkada serentak dan penyesuaian masa jabatan kepala daerah untuk menyelaraskan dengan jadwal pemilu nasional, yang menunjukkan adanya tarik-menarik antara kepentingan penyelenggaraan pemilu nasional dan lokal. Selain itu, terdapat perubahan melalui UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU 23/2014 yang mengatur tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, termasuk mekanisme penyelesaian sengketa hasil Pilkada dan berbagai aspek teknis lainnya. Beberapa perubahan lain bersifat teknis dan disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk penyesuaian nomenklatur dan penataan kelembagaan daerah untuk meningkatkan efektivitas organisasi perangkat daerah. Meskipun demikian, esensi UU 23/2014 yang bersifat resentralisasi tetap dipertahankan dalam setiap perubahan, yang menimbulkan kritik dari berbagai kalangan yang menilai bahwa undang-undang ini mengurangi semangat otonomi daerah yang telah dibangun sejak 1999 dan mengancam kemajuan demokrasi lokal yang telah dicapai.

5. Arah Kebijakan Hukum Otonomi Daerah
   Arah kebijakan hukum otonomi daerah pasca Reformasi menunjukkan pola yang fluktuatif antara desentralisasi dan

resentralisasi, yang mencerminkan tarik-menarik antara kepentingan pusat dan daerah dalam pembentukan kebijakan. UU 22/1999 menunjukkan komitmen kuat pada desentralisasi dengan memberikan kewenangan residual kepada daerah; UU 32/2004 memperkuat demokrasi lokal sambil melakukan penyempurnaan teknis; UU 23/2014 menunjukkan kecenderungan resentralisasi yang jelas dengan menarik kembali kewenangan dari kabupaten/kota ke provinsi dan pusat. Kecenderungan resentralisasi ini ditunjukkan oleh penegasan kekuasaan presiden melalui mekanisme pengawasan yang lebih ketat, pembatasan kewenangan daerah kabupaten/kota yang signifikan di berbagai sektor strategis, dan penguatan peran provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam urusan dekonsentrasi. Perubahan ini mengindikasikan bahwa negara kesatuan yang desentralistik tidak selalu berjalan konsisten dan terdapat siklus kebijakan antara desentralisasi dan resentralisasi yang dipengaruhi oleh dinamika politik nasional dan insiden-insiden tertentu di daerah. Arah kebijakan ke depan masih sulit diprediksi, karena tergantung pada dinamika politik nasional dan kekuatan tuntutan daerah untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas, yang dapat berubah seiring pergantian rezim dan konfigurasi politik di DPR. Namun, tren global dan tuntutan demokrasi lokal mendorong perlunya keseimbangan yang lebih baik antara kepentingan pusat dan daerah dalam pengaturan otonomi daerah ke depan, yang tidak dapat diabaikan oleh pembuat kebijakan.

6. Perbandingan Ketiga Regulasi
   Perbandingan ketiga regulasi menunjukkan perbedaan yang signifikan dalam berbagai aspek fundamental yang mencerminkan perubahan paradigma kebijakan otonomi daerah. Dalam hal pembagian urusan, UU 22/1999 menganut prinsip residual (semua urusan menjadi kewenangan daerah kecuali yang dikecualikan secara tegas); UU 32/2004 memperjelas pembagian urusan konkuren dengan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi; UU 23/2014 mengklasifikasi menjadi absolut, konkuren,

dan umum, dengan kecenderungan menarik kewenangan dari kabupaten/kota ke provinsi dan pusat. Dalam hal pengawasan, UU 22/1999 dan 32/2004 belum mengatur kewenangan pembatalan Perkada secara tegas, sementara UU 23/2014 memberikan kewenangan pembatalan kepada Mendagri dan Gubernur dengan mekanisme keberatan yang jelas melalui pengajuan keberatan dalam waktu 14 hari. Dalam hal sanksi, UU 22/1999 dan 32/2004 belum mengenal sanksi bagi kepala daerah yang tidak menyampaikan Perkada, sementara UU 23/2014 mengenakan sanksi teguran tertulis yang mencerminkan penguatan kontrol pusat terhadap produk hukum daerah. Dalam hal mekanisme pemberhentian kepala daerah, UU 22/1999 mengandalkan usulan DPRD kepada presiden; UU 32/2004 memperkenalkan dua jalur (langsung oleh presiden dan melalui usulan DPRD dengan pengajuan ke MA); UU 23/2014 memperkuat peran pemerintah pusat dengan kewenangan menteri untuk langsung mengusulkan pemberhentian jika DPRD tidak mengajukan dalam 14 hari. Secara umum, UU 23/2014 menunjukkan pergeseran dari paradigma demokratis-desentralistik menuju paradigma yang lebih sentralistik dan memperkuat peran pusat dalam pengawasan dan kontrol terhadap daerah, yang merupakan perubahan signifikan dari dua undang-undang sebelumnya.

F. Pembentukan Daerah Otonom Baru

1. Kebijakan Pemekaran Daerah
   Kebijakan pemekaran daerah merupakan salah satu fenomena penting pasca Reformasi, di mana banyak daerah baru dibentuk melalui pemekaran dari daerah induk sebagai respons terhadap tuntutan masyarakat yang menginginkan pemerintahan lebih dekat dan pelayanan publik lebih baik. Alasan utama pemekaran adalah untuk pemerataan dan keadilan yang tidak merata, karena geografis yang luas dan sumber daya manusia yang banyak, serta tidak efektifnya pelayanan pemerintah terhadap suatu masyarakat di daerah yang terpencil dan sulit dijangkau. Pemerintah pusat dan

daerah memiliki perbedaan persepsi terhadap maksud dan tujuan serta proses pemekaran daerah: pemerintah pusat berkeinginan mencari daerah otonom baru yang memang dapat berdiri sendiri dan mandiri melalui indikator kemampuan calon daerah otonom baru, sementara pemerintah daerah melihat pemekaran sebagai upaya untuk secara cepat keluar dari kondisi keterpurukan ekonomi dan mendapatkan akses langsung ke sumber daya dan dana transfer dari pusat. Akibat perbedaan persepsi ini, banyak daerah otonom baru yang terbentuk tanpa persiapan yang memadai dan justru menjadi beban fiskal bagi pusat karena ketergantungan yang sangat tinggi pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Fenomena ini menunjukkan bahwa pemekaran sering kali didorong oleh kepentingan politik dan ekonomi jangka pendek elit lokal daripada pertimbangan kelayakan jangka panjang.

2. Dasar Hukum Pemekaran
   Dasar hukum pemekaran daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, terutama UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 23/2014, serta peraturan pelaksanaannya seperti PP 129/2000 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah. PP 129/2000 menyusun seperangkat indikator yang pada hakikatnya berupaya mengidentifikasi kemampuan calon daerah otonom baru untuk berdiri sendiri dan mandiri, meliputi aspek geografis, kependudukan, potensi ekonomi, sosial budaya, dan politik. Namun, karena perbedaan interpretasi antara pusat dan daerah serta tekanan politik dari elit lokal yang kuat, indikator-indikator tersebut sering kali tidak diterapkan secara konsisten, sehingga banyak daerah otonom baru yang terbentuk meskipun belum memenuhi kriteria yang ditentukan dan tidak memiliki kapasitas fiskal yang memadai. Prosedur pemekaran melibatkan berbagai tahapan, mulai dari usulan masyarakat, kajian oleh pemerintah daerah dan pusat, hingga persetujuan DPR, yang sering kali memakan waktu panjang dan sangat politis karena melibatkan kepentingan berbagai pihak termasuk partai politik dan elit lokal.

Lemahnya penegakan persyaratan dan prosedur pemekaran menjadi salah satu faktor utama kegagalan banyak Daerah Otonom Baru (DOB) dalam mencapai tujuan pemekaran dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Prosedur Pembentukan Daerah Baru
   Prosedur pembentukan daerah otonom baru mencakup beberapa tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan bersifat multi-tahap serta melibatkan berbagai lembaga. Tahap awal adalah inisiasi oleh masyarakat atau pemerintah daerah yang menginginkan pemekaran, yang kemudian diformalkan melalui usulan kepada pemerintah pusat melalui gubernur dan Menteri Dalam Negeri sebagai representasi aspirasi masyarakat di daerah. Pemerintah pusat kemudian melakukan kajian kelayakan yang mencakup aspek administratif, teknis, dan finansial, termasuk analisis kemampuan keuangan calon daerah otonom baru untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri dan berkelanjutan. Kajian ini melibatkan berbagai kementerian dan lembaga terkait, termasuk Kementerian Keuangan dan Bappenas, untuk memastikan kelayakan dari berbagai aspek secara komprehensif. Jika dinyatakan layak, rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah baru diajukan kepada DPR untuk dibahas dan disetujui dalam proses legislasi yang sering kali dipengaruhi oleh dinamika politik dan lobi-lobi dari berbagai kepentingan. Setelah disetujui dan diundangkan, daerah otonom baru dibentuk dengan penetapan status definitif setelah melalui masa persiapan untuk membangun infrastruktur dan kelembagaan yang diperlukan. Namun, dalam praktiknya, prosedur ini sering kali dipersingkat atau terdistorsi oleh kepentingan politik dan tekanan dari elit lokal, sehingga banyak daerah otonom baru terbentuk tanpa persiapan yang memadai dan proses kajian yang komprehensif.

4. Dampak Pemekaran terhadap Pelayanan Public
   Dampak pemekaran terhadap pelayanan publik sangat bervariasi dan sering kali tidak sesuai dengan harapan masyarakat yang

menginginkan pelayanan lebih baik dan lebih dekat. Secara umum, daerah otonom baru ternyata tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol, karena keterbatasan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang belum siap mengelola urusan pemerintahan yang kompleks. Studi evaluasi menunjukkan bahwa sekitar 70 persen Daerah Otonom Baru (DOB) yang terbentuk selama kurun waktu 1999-2009 gagal mencapai tujuan pemekaran, dan evaluasi Bappenas tahun 2007 juga menyatakan mayoritas DOB gagal meningkatkan pelayanan publik secara signifikan. Pemekaran terbukti menambah beban anggaran pemerintah pusat secara signifikan karena total Dana Alokasi Umum (DAU) transfer ke daerah melonjak dari Rp54,31 triliun tahun 1999 menjadi Rp167 triliun sepuluh tahun kemudian setelah terbentuknya 205 DOB, dan pada 2025 mencapai Rp446 triliun yang sebagian besar digunakan untuk biaya operasional pemerintahan baru. Dampak negatif lainnya adalah terjadinya fragmentasi pemerintahan yang menyulitkan koordinasi dan integrasi kebijakan antar daerah yang saling berbatasan, serta meningkatnya biaya-biaya administrasi yang tidak proporsional dengan manfaat yang diperoleh masyarakat karena adanya duplikasi struktur pemerintahan di daerah-daerah baru. Di sisi lain, ada juga daerah otonom baru yang berhasil meningkatkan pelayanan publik karena adanya desentralisasi dan pendekatan pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat, tetapi jumlahnya masih sangat terbatas dan biasanya terjadi di daerah dengan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang memadai.

5. Evaluasi Kebijakan Pemekaran
   Evaluasi kebijakan pemekaran menunjukkan bahwa kebijakan ini memiliki dampak yang sangat timpang dan memerlukan perbaikan mendasar untuk mencapai tujuan awal pemekaran. Data evaluasi Kemendagri menyatakan 70 persen DOB yang terbentuk pada 1999-2009 gagal mencapai tujuan pemekaran, dan evaluasi Bappenas 2007 menyimpulkan hal serupa bahwa mayoritas DOB

tidak menunjukkan kemajuan signifikan dalam meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Kegagalan ini disebabkan oleh beberapa faktor: (1) kesiapan daerah yang rendah dalam hal kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang belum memiliki pengalaman dan kompetensi mengelola pemerintahan; (2) ketergantungan yang sangat tinggi pada dana transfer dari pusat (DAU) karena rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tidak mampu membiayai operasional pemerintahan; (3) lemahnya perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah yang mengakibatkan inefisiensi dan pemborosan anggaran; (4) konflik dan ketegangan antara daerah induk dan daerah baru terkait pembagian aset dan sumber daya; dan (5) rendahnya kualitas pelayanan publik akibat keterbatasan kapasitas dan infrastruktur yang belum memadai. Pemekaran juga terbukti menambah beban anggaran pemerintah pusat secara signifikan, dengan total DAU transfer ke daerah meningkat dari Rp54,31 triliun menjadi Rp167 triliun sepuluh tahun kemudian, dan mencapai Rp446 triliun pada 2025, menunjukkan bahwa pemekaran telah menciptakan ketergantungan fiskal yang semakin besar dari daerah terhadap pusat. Akibatnya, muncul kesadaran di kalangan pembuat kebijakan bahwa pemekaran daerah harus dilakukan dengan lebih hati-hati dan berdasarkan kajian yang lebih komprehensif, termasuk potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai indikator utama kelayakan DOB.

6. Prospek Pemekaran Daerah ke Depan
   Prospek pemekaran daerah ke depan masih terbuka tetapi dengan pendekatan yang lebih hati-hati dan selektif, serta mempertimbangkan berbagai pelajaran dari pengalaman pemekaran sebelumnya. Anggota Komisi II DPR RI menekankan bahwa pemekaran daerah bukan hanya berbicara tentang geografis atau SDM, tetapi perlu kajian menyeluruh termasuk terkait potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang akan dimiliki Daerah Otonom Baru (DOB) sebagai indikator kemandirian fiskal yang paling krusial. PAD diusulkan menjadi parameter utama

kelayakan pemekaran: daerah dengan PAD cukup maka layak mekar, dan PAD di bawah standar tidak layak mekar, sehingga daerah juga terdorong untuk berkembang dan tidak hanya bergantung pada pusat melalui kebijakan yang lebih selektif. Kajian mendalam juga diperlukan mengenai alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk membentuk satu DOB, sehingga ada dasar yang jelas jika ada 341 daerah yang ingin dimekarkan, maka dapat dihitung berapa rupiah yang dibutuhkan negara untuk satu provinsi, kabupaten, atau kota, dan bagaimana dampaknya terhadap anggaran negara secara keseluruhan. Pemerintah juga diharapkan melakukan moratorium pemekaran sampai ada evaluasi komprehensif tentang dampak pemekaran terhadap pelayanan publik dan keuangan negara, serta menyusun kebijakan yang lebih terencana dan terukur untuk pembentukan daerah otonom baru di masa depan berdasarkan indikator yang jelas dan terukur. Ke depan, kebijakan pemekaran perlu diarahkan pada upaya peningkatan kualitas dan kapasitas daerah yang sudah ada, bukan sekadar penambahan jumlah daerah, serta memastikan bahwa setiap pemekaran benar-benar memberikan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan bukan hanya kepentingan politik elit lokal.

G. Referensi

[1] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

[2] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[3] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[4] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah.

[5] *Staatsblad Nederland Indie* 1938 No. 529 (*Zelfbestuursregelen*).

[6] *Besluit* 26 November 1930 No. 1459.

[7] Rondinelli, D. A., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Sage Publications.

[8] Schrieke, B. (1955). *Indonesian sociological studies*. W. van Hoeve.

[9] Lubis, M. (1977). *Bunga rampai otonomi daerah*. Bina Aksara.

[10] Parimartha, I. G. (1980). *Perubahan sosial di Bali* [Tesis, Universitas Gadjah Mada].

[11] Putra Agung, A. A. G. (1995). *Raja dan kerajaan di Bali* [Disertasi, Universitas Gadjah Mada].

[12] Wallis, M. (1989). Decentralization and local government. *Asian Survey, 29*(2).

[13] Booth, A. (1992). Can Indonesia survive as a unitary state? *Indonesia Circle*, (58).

[14] Mackie, J. (1994). Centralism and regionalism in Indonesia. *The Indonesian Quarterly, 22*(3).

[15] Surbakti, R. (2000). *Memahami ilmu politik*. Gramedia.

[16] Indah, D. P. (2011). Desentralisasi fiskal dan kesejahteraan daerah. *Jurnal Ekonomi, 12*(3).

[17] Setiawan, B., & Hadi, S. (2007). *Demokratisasi dan otonomi daerah*. Pustaka Pelajar.

[18] Booth, A. (1990). Regionalism in Indonesia. *Journal of Southeast Asian Studies*.

BAB 4
LANDASAN KONSTITUSIONAL OTONOMI DAERAH

A. Otonomi Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945

1. Pasal 18 (Sebelum dan Sesudah Amandemen)
   Sebelum amandemen, Pasal 18 UUD 1945 hanya terdiri dari satu ayat yang berbunyi: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa." Ketentuan ini sangat singkat dan tidak memberikan jaminan kuat bagi otonomi daerah karena pengaturan lebih lanjut diserahkan sepenuhnya kepada undang-undang. Setelah amandemen keempat tahun 2002, Pasal 18 menjadi lebih rinci dan komprehensif dengan enam ayat. Pasal 18 ayat (1) menegaskan bahwa NKRI dibagi atas daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Ayat (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (3) mengatur bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ayat (4) mengatur susunan dan cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Ayat (5) mengatur pemilihan kepala daerah secara demokratis. Ayat (6) mengatur tentang hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam antara

pusat dan daerah. Perubahan ini menunjukkan penguatan konstitusional yang signifikan bagi otonomi daerah karena tidak lagi bersifat delegatif kepada undang-undang tetapi memberikan jaminan langsung dalam konstitusi.

2. Pasal 18A
   Pasal 18A merupakan pasal baru yang ditambahkan dalam amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000 dan terdiri dari dua ayat. Ayat (1) menyatakan bahwa "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah." Ayat (2) menyatakan bahwa "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang." Pasal ini menjadi landasan bagi pengaturan hubungan pusat-daerah yang lebih rinci dalam undang-undang, dengan penekanan pada prinsip keadilan dan penghormatan terhadap kekhususan dan keragaman daerah. Pengakuan terhadap kekhususan dan keragaman daerah dalam konstitusi merupakan terobosan penting karena memberikan legitimasi bagi kebijakan otonomi asimetris yang memberikan perlakuan berbeda kepada daerah berdasarkan kondisi dan kebutuhannya masing-masing.

3. Pasal 18B
   Pasal 18B terdiri dari dua ayat yang juga merupakan pasal baru dalam amandemen kedua. Ayat (1) menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Ayat (2) menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang." Pasal ini

memberikan dasar konstitusional bagi pengakuan terhadap daerah-daerah yang memiliki status khusus atau istimewa, seperti Aceh, Papua, dan Yogyakarta, serta terhadap masyarakat hukum adat yang memiliki hak-hak tradisional atas wilayah dan sumber daya mereka. Pengakuan konstitusional ini penting karena memberikan perlindungan terhadap keberagaman Indonesia dan hak-hak masyarakat adat yang selama ini terabaikan dalam kebijakan pembangunan yang seragam.

4. Semangat Konstitusi dalam Otonomi Daerah
   Semangat konstitusi dalam otonomi daerah tercermin dalam beberapa prinsip dasar yang terkandung dalam UUD 1945 setelah amandemen. Pertama, prinsip desentralisasi yang dijamin dalam Pasal 18 ayat (2) bahwa daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang merupakan pengakuan terhadap hak daerah untuk mengatur dirinya sendiri dalam batas-batas tertentu. Kedua, prinsip demokrasi yang tercermin dalam Pasal 18 ayat (4) yang mengatur pemilihan kepala daerah secara demokratis, yang memastikan bahwa pemimpin daerah dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat. Ketiga, prinsip penghormatan terhadap keragaman daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 18A dan 18B, yang mengakui bahwa Indonesia adalah negara yang beragam dan memerlukan pendekatan yang berbeda-beda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keempat, prinsip keadilan dalam hubungan pusat-daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 18A ayat (2) tentang hubungan keuangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang adil dan selaras. Semangat ini menunjukkan bahwa otonomi daerah tidak hanya dipahami sebagai instrumen administratif tetapi juga sebagai bagian dari komitmen konstitusional untuk mewujudkan keadilan, demokrasi, dan penghormatan terhadap keragaman.

5. Kedudukan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan
   Kedudukan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 mengalami perubahan fundamental dari

sekadar wilayah administratif menjadi subjek hukum yang memiliki hak dan kewenangan konstitusional. Pasal 18 ayat (1) menegaskan bahwa daerah provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, bukan sekadar wilayah administrasi yang menjadi perpanjangan tangan pusat. Pasal 18 ayat (2) memberikan hak kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang berarti daerah memiliki kewenangan yang dijamin konstitusi. Pasal 18 ayat (3) memberikan hak kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, yang berarti daerah memiliki kewenangan normatif untuk mengatur masyarakatnya sendiri. Pasal 18 ayat (5) mengatur pemilihan kepala daerah secara demokratis, yang berarti kepala daerah memiliki legitimasi langsung dari rakyat dan bukan sekadar ditunjuk oleh pusat. Perubahan ini menempatkan daerah sebagai bagian integral dari sistem ketatanegaraan yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab sendiri, bukan sekadar bawahan dari pemerintah pusat.

6. Penafsiran Konstitusional terhadap Otonomi Daerah
   Penafsiran konstitusional terhadap otonomi daerah telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui berbagai putusan yang memperjelas makna dan batas-batas otonomi daerah dalam kerangka konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya menegaskan bahwa otonomi daerah merupakan hak konstitusional daerah yang tidak dapat dihilangkan secara sepihak oleh undang-undang, sepanjang masih dalam koridor NKRI. Mahkamah juga menafsirkan bahwa pembagian kewenangan antara pusat dan daerah harus didasarkan pada prinsip proporsionalitas, di mana urusan yang lebih efektif dikelola oleh daerah harus diserahkan kepada daerah, dan urusan yang memerlukan skala nasional atau koordinasi antar daerah menjadi kewenangan pusat. Mahkamah juga menegaskan bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah harus adil dan selaras, dan

bahwa daerah berhak atas bagian yang layak dari hasil eksploitasi sumber daya alam di wilayahnya. Penafsiran Mahkamah Konstitusi ini penting karena memberikan kepastian hukum mengenai batas-batas otonomi daerah dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah pusat maupun daerah dalam pelaksanaan otonomi.

B. Prinsip Konstitusional Pemerintahan Daerah

1. Prinsip Negara Kesatuan
   Prinsip negara kesatuan merupakan prinsip konstitusional fundamental yang tidak dapat diubah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 bahwa "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan." Prinsip ini menjadi batas utama bagi otonomi daerah, di mana otonomi yang diberikan kepada daerah tidak boleh mengarah pada pembentukan negara bagian atau mengancam keutuhan NKRI. Konsekuensi dari prinsip ini adalah bahwa otonomi daerah selalu bersifat derivatif (bersumber dari pemberian pusat) dan tidak bersifat asli atau bawaan daerah, sehingga pusat memiliki kewenangan untuk mengatur batas-batas otonomi melalui undang-undang. Namun, prinsip negara kesatuan tidak berarti sentralisasi mutlak; Pasal 18 ayat (2) justru memberikan jaminan konstitusional bagi desentralisasi dengan menyatakan bahwa daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Dengan demikian, prinsip negara kesatuan harus diharmonisasikan dengan prinsip desentralisasi dalam kerangka negara kesatuan yang memberikan otonomi kepada daerah tanpa mengancam keutuhan negara. Prinsip ini juga berarti bahwa setiap kebijakan otonomi daerah harus selalu memperhatikan kepentingan nasional dan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional yang telah ditetapkan.
2. Prinsip Demokrasi dalam Pemerintahan Daerah
   Prinsip demokrasi dalam pemerintahan daerah dijamin dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur,

Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Pasal ini memastikan bahwa kepala daerah tidak lagi ditunjuk oleh pemerintah pusat sebagaimana terjadi pada masa Orde Baru, tetapi dipilih langsung oleh rakyat di daerahnya melalui mekanisme pemilihan umum yang demokratis. Selain itu, prinsip demokrasi juga tercermin dalam keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Prinsip demokrasi dalam pemerintahan daerah berarti bahwa kekuasaan di tingkat daerah berasal dari rakyat dan dilaksanakan untuk kepentingan rakyat, sehingga pemerintah daerah bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya. Prinsip ini juga berarti bahwa proses pengambilan keputusan di tingkat daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat dan transparan, serta adanya mekanisme checks and balances antara eksekutif dan legislatif daerah. Demokrasi lokal menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa otonomi daerah benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat dan bukan hanya kepentingan elit lokal.

3. Prinsip Keadilan dalam Otonomi Daerah
   Prinsip keadilan dalam otonomi daerah ditegaskan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Prinsip keadilan ini memiliki beberapa dimensi penting. Pertama, keadilan distributif dalam pembagian sumber daya keuangan antara pusat dan daerah, di mana daerah berhak atas bagian yang layak dari hasil eksploitasi sumber daya alam di wilayahnya dan dana perimbangan yang cukup untuk membiayai pelaksanaan otonomi. Kedua, keadilan antar daerah dalam pembagian sumber daya nasional, di mana daerah yang miskin sumber daya alam tidak boleh dirugikan dibandingkan daerah yang kaya sumber daya alam.

Ketiga, keadilan prosedural dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi kepentingan daerah, di mana daerah harus dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan yang berdampak pada mereka. Keempat, keadilan substantif dalam hasil kebijakan, di mana setiap kebijakan otonomi daerah harus memberikan manfaat bagi seluruh masyarakat, bukan hanya segelintir elit atau kelompok tertentu. Prinsip keadilan ini menjadi dasar bagi evaluasi kebijakan otonomi daerah dan kritik terhadap kebijakan yang dianggap tidak adil oleh daerah.

4. Prinsip Kepastian Hukum
   Prinsip kepastian hukum merupakan prinsip konstitusional yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepastian hukum menuntut agar pengaturan tentang otonomi daerah bersifat jelas, konsisten, dan dapat diprediksi, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya dengan pasti. Dalam konteks otonomi daerah, kepastian hukum mencakup kejelasan tentang pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, kejelasan tentang sumber-sumber keuangan daerah, kejelasan tentang mekanisme pengawasan dan akuntabilitas, serta kejelasan tentang prosedur penyelesaian sengketa. Ketidakpastian hukum dalam pengaturan otonomi daerah dapat menimbulkan berbagai persoalan seperti konflik kewenangan, tumpang tindih regulasi, dan ketidakjelasan norma yang menghambat efektivitas pemerintahan daerah. Perubahan regulasi yang sering terjadi tanpa perencanaan yang matang juga mengancam kepastian hukum dan menghambat upaya daerah untuk merencanakan pembangunan jangka panjang. Oleh karena itu, prinsip kepastian hukum menuntut agar setiap perubahan kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan hati-hati, terencana, dan dengan mempertimbangkan dampaknya terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kehidupan masyarakat.

5. Prinsip Kemanfaatan
   Prinsip kemanfaatan menuntut bahwa kebijakan otonomi daerah harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi

masyarakat. Dalam konteks otonomi daerah, prinsip kemanfaatan berarti bahwa desentralisasi harus benar-benar meningkatkan kualitas pelayanan publik, mendorong pembangunan ekonomi daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan otonomi daerah yang hanya menguntungkan segelintir elit atau kelompok tertentu tidak sesuai dengan prinsip kemanfaatan. Prinsip kemanfaatan juga berarti bahwa peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah harus mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat, serta tidak menimbulkan beban administratif yang berlebihan. Evaluasi kebijakan otonomi daerah harus dilakukan secara berkala untuk menilai apakah kebijakan tersebut benar-benar bermanfaat bagi masyarakat atau justru menimbulkan dampak negatif yang tidak diinginkan. Dalam konteks Indonesia, prinsip kemanfaatan menjadi penting untuk mengkritisi berbagai kebijakan otonomi daerah yang belum optimal dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kesenjangan antar daerah.

6. Prinsip Proporsionalitas
   Prinsip proporsionalitas menuntut agar pembagian kewenangan antara pusat dan daerah didasarkan pada pertimbangan proporsional, di mana urusan yang lebih efektif dikelola oleh daerah harus diserahkan kepada daerah, dan urusan yang memerlukan skala nasional atau koordinasi antar daerah menjadi kewenangan pusat. Prinsip proporsionalitas ini menjadi dasar bagi kriteria pembagian urusan konkuren antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang diatur dalam UU 23/2014. Prinsip proporsionalitas juga berarti bahwa intervensi pusat terhadap daerah harus sebanding dengan tujuan yang ingin dicapai dan tidak boleh berlebihan atau melampaui batas yang diperlukan. Prinsip ini juga mencakup proporsionalitas dalam pembagian sumber daya keuangan antara pusat dan daerah, di mana daerah yang memiliki beban tugas lebih berat berhak atas alokasi dana yang lebih besar. Dalam konteks otonomi asimetris, prinsip proporsionalitas berarti bahwa perbedaan perlakuan antar daerah harus didasarkan pada

perbedaan kondisi dan kebutuhan yang proporsional, bukan pada perlakuan yang sewenang-wenang atau diskriminatif. Penerapan prinsip proporsionalitas memerlukan analisis yang cermat tentang kapasitas dan kebutuhan masing-masing daerah, serta evaluasi berkala untuk memastikan bahwa pembagian kewenangan dan sumber daya tetap proporsional dengan perkembangan kondisi daerah.

C. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Konstitusi

1. Pembagian Kewenangan Konstitusional
   Pembagian kewenangan konstitusional antara pusat dan daerah diatur dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 yang memberikan kerangka dasar bagi pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang. Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang berarti kewenangan daerah bersifat otonom dan tidak sekadar pelaksanaan kebijakan pusat. Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pusat dan daerah diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, yang memberikan ruang bagi otonomi asimetris yang berbeda-beda antar daerah. Pembagian kewenangan konstitusional ini bersifat umum dan memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam undang-undang, yang saat ini diatur dalam UU 23/2014 dengan klasifikasi urusan absolut, konkuren, dan umum. Dalam urusan konkuren, pembagian kewenangan didasarkan pada kriteria eksternalitas (dampak lintas daerah), akuntabilitas (kemampuan pertanggungjawaban), dan efisiensi (efektivitas pengelolaan). Pembagian kewenangan konstitusional ini penting karena memberikan landasan hukum bagi hubungan pusat-daerah yang jelas dan terukur, serta mencegah konflik kewenangan yang merugikan efektivitas pemerintahan.

2. Koordinasi Pusat dan Daerah
   Koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan aspek penting dalam hubungan pusat-daerah yang dijamin oleh konstitusi melalui prinsip negara kesatuan yang mengharuskan adanya harmonisasi kebijakan antara pusat dan daerah. Koordinasi diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan daerah tidak bertentangan dengan kebijakan nasional dan bahwa kebijakan nasional memperhatikan kondisi dan kebutuhan daerah. Pasal 18A ayat (1) mengamanatkan bahwa hubungan wewenang antara pusat dan daerah diatur dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, yang memerlukan koordinasi yang intensif antara pusat dan daerah dalam perumusan kebijakan. Koordinasi dilakukan melalui berbagai mekanisme, termasuk forum koordinasi pimpinan daerah (Forkopimda), rapat koordinasi antara menteri dengan gubernur/bupati/walikota, dan berbagai forum perencanaan pembangunan yang melibatkan pusat dan daerah. Koordinasi juga dilakukan melalui mekanisme konsultasi dan fasilitasi dalam penyusunan peraturan daerah, di mana pemerintah pusat memberikan panduan dan arahan kepada daerah untuk memastikan keselarasan kebijakan. Efektivitas koordinasi sangat penting untuk mencegah konflik dan tumpang tindih kebijakan antara pusat dan daerah, serta untuk memastikan sinergi dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah.

3. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah
   Pengawasan pusat terhadap daerah merupakan mekanisme konstitusional untuk memastikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak merugikan kepentingan nasional. Pengawasan diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan dilakukan melalui beberapa mekanisme. Pertama, pengawasan preventif yang dilakukan sebelum kebijakan daerah dilaksanakan, terutama terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang wajib disampaikan kepada pemerintah pusat untuk dievaluasi

sebelum diberlakukan. Kedua, pengawasan represif yang dilakukan setelah kebijakan daerah dilaksanakan, termasuk melalui pemeriksaan laporan keuangan daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan pemeriksaan kinerja oleh inspektorat. Ketiga, pengawasan administratif yang dilakukan oleh kementerian/lembaga terkait terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Keempat, pengawasan yudisial yang dilakukan melalui peradilan tata usaha negara dan Mahkamah Konstitusi terhadap peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pengawasan yang efektif penting untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan korupsi di tingkat daerah, tetapi pengawasan yang berlebihan dapat menghambat otonomi daerah dan mengurangi ruang inovasi daerah.

4. Pembinaan Daerah oleh Pusat
   Pembinaan daerah oleh pusat merupakan kewajiban konstitusional untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam menyelenggarakan otonomi. Pembinaan mencakup berbagai aspek, termasuk peningkatan kapasitas kelembagaan, pengembangan sumber daya manusia aparatur, fasilitasi dalam penyusunan peraturan daerah, bantuan teknis dalam pengelolaan keuangan daerah, dan pendampingan dalam perencanaan pembangunan daerah. Pembinaan dilakukan melalui berbagai program dan kegiatan yang diselenggarakan oleh kementerian/lembaga terkait, terutama Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, dan Bappenas. Pembinaan yang efektif sangat penting untuk mengatasi kesenjangan kapasitas antar daerah dan memastikan bahwa semua daerah memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan otonomi. Namun, pembinaan tidak boleh menjadi alat kontrol yang berlebihan yang membatasi kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu, pembinaan harus dilakukan dengan pendekatan yang partisipatif dan

memberdayakan, bukan dengan pendekatan yang instruktif dan memaksa.

5. Penyelesaian Konflik Kewenangan
   Penyelesaian konflik kewenangan antara pusat dan daerah merupakan mekanisme penting dalam hubungan pusat-daerah yang dijamin oleh konstitusi. Konflik kewenangan dapat timbul karena ketidakjelasan pembagian urusan, tumpang tindih regulasi, atau perbedaan interpretasi terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian konflik kewenangan dapat dilakukan melalui beberapa jalur. Pertama, jalur administratif melalui mediasi dan konsultasi antara pusat dan daerah yang difasilitasi oleh kementerian/lembaga terkait. Kedua, jalur politik melalui pembahasan di DPR dan DPRD untuk mencari solusi legislatif atas konflik kewenangan. Ketiga, jalur yudisial melalui pengajuan perkara ke Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, atau ke Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan daerah terhadap undang-undang. Keempat, jalur mediasi dan negosiasi antara pihak-pihak yang bersengketa untuk mencari solusi yang saling menguntungkan. Mekanisme penyelesaian konflik yang efektif penting untuk mencegah eskalasi konflik yang dapat mengganggu stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan, serta untuk memastikan bahwa hubungan pusat-daerah berjalan harmonis dalam kerangka konstitusi.

6. Model Hubungan Ideal Pusat-Daerah
   Model hubungan ideal pusat-daerah dalam konstitusi adalah hubungan yang harmonis, saling mendukung, dan proporsional, di mana pusat dan daerah bekerja sama untuk mencapai tujuan nasional sambil menghormati otonomi daerah. Dalam model ideal, pusat memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tetapi tetap melakukan pengawasan dan pembinaan yang diperlukan untuk memastikan bahwa otonomi tidak disalahgunakan. Hubungan ideal juga mencakup pembagian

kewenangan yang jelas dan proporsional berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, di mana urusan yang lebih efektif dikelola oleh daerah diserahkan kepada daerah, dan urusan yang memerlukan skala nasional atau koordinasi antar daerah menjadi kewenangan pusat. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dalam model ideal adalah hubungan yang adil dan selaras, di mana daerah menerima bagian yang layak dari hasil eksploitasi sumber daya alam di wilayahnya dan dana perimbangan yang cukup untuk membiayai pelaksanaan otonomi. Model ideal juga mencakup mekanisme koordinasi dan penyelesaian sengketa yang efektif untuk mencegah dan mengatasi konflik yang mungkin timbul. Terakhir, model ideal mencakup partisipasi masyarakat dan akuntabilitas yang kuat di semua tingkatan pemerintahan untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil benar-benar mencerminkan kepentingan rakyat dan memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

D. Otonomi Asimetris

1. Konsep Otonomi Asimetris

   Otonomi asimetris merupakan konsep yang memberikan perlakuan berbeda kepada daerah-daerah dalam suatu negara berdasarkan kondisi, kebutuhan, dan karakteristik khusus masing-masing daerah. Dalam negara kesatuan, otonomi asimetris berarti bahwa tidak semua daerah menerima otonomi yang sama; beberapa daerah menerima otonomi yang lebih luas atau khusus berdasarkan pertimbangan sejarah, budaya, geografis, atau kebutuhan khusus lainnya. Indonesia menerapkan otonomi asimetris melalui pengakuan terhadap daerah-daerah yang memiliki status khusus atau istimewa sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Otonomi asimetris penting untuk mengakomodasi keragaman Indonesia yang sangat tinggi, di mana

setiap daerah memiliki kondisi dan kebutuhan yang berbeda-beda yang tidak dapat diatasi dengan pendekatan yang seragam. Namun, otonomi asimetris juga menimbulkan tantangan dalam menjaga keutuhan negara dan mencegah kecemburuan antar daerah yang merasa diperlakukan tidak adil.

2. Dasar Hukum Otonomi Asimetris
   Dasar hukum otonomi asimetris di Indonesia mencakup ketentuan konstitusional dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang mengakui satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Selain itu, berbagai undang-undang memberikan pengakuan dan pengaturan khusus bagi daerah-daerah tertentu, seperti UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas UU 21/2001, UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, dan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara. UU 23/2014 juga mengakui adanya otonomi khusus dan keistimewaan bagi daerah-daerah tertentu sebagai bagian dari keragaman daerah yang harus dihormati. Dasar hukum otonomi asimetris ini memberikan legitimasi bagi perbedaan perlakuan terhadap daerah-daerah tertentu, tetapi juga menimbulkan pertanyaan tentang batas-batas perbedaan tersebut dan bagaimana memastikan bahwa otonomi khusus tidak mengancam keutuhan NKRI. Kedepannya, diperlukan pengaturan yang lebih sistematis dan terukur tentang otonomi asimetris untuk menghindari konflik dan kecemburuan antar daerah.

3. Daerah Khusus (Papua, Papua Barat, Jakarta)
   Daerah khusus di Indonesia mencakup Papua, Papua Barat, dan Jakarta yang mendapatkan status khusus berdasarkan undang-undang tersendiri. Provinsi Papua mendapatkan otonomi khusus berdasarkan UU 21/2001 yang kemudian diubah dengan UU 2/2021, yang memberikan kewenangan yang lebih luas di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, serta pengakuan terhadap hak-

hak masyarakat adat dan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Otonomi khusus Papua bertujuan untuk mempercepat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Papua serta mengakomodasi aspirasi masyarakat adat, yang telah lama merasa terpinggirkan dalam pembangunan nasional. Provinsi Papua Barat juga mendapatkan otonomi khusus melalui UU 2/2021, dengan pengaturan yang serupa dengan Papua. Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota (DKI) memiliki status khusus karena fungsinya sebagai ibu kota negara, dengan pengaturan khusus dalam UU 29/2007 yang kemudian disesuaikan dengan pemindahan ibu kota ke Nusantara. Status khusus Jakarta mencakup kewenangan yang lebih luas di bidang penataan ruang, transportasi, dan pengelolaan lingkungan, serta hubungan khusus dengan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan kenegaraan. Implementasi otonomi khusus di daerah-daerah ini menunjukkan bahwa Indonesia mampu mengakomodasi keragaman melalui kebijakan yang berbeda-beda, tetapi juga menghadapi berbagai tantangan seperti konflik kepentingan, tumpang tindih regulasi, dan perbedaan interpretasi tentang batas-batas otonomi.

4. Daerah Istimewa (Yogyakarta, Aceh)
   Daerah istimewa di Indonesia mencakup Yogyakarta dan Aceh yang mendapatkan status istimewa berdasarkan sejarah dan karakteristik khusus masing-masing daerah. Yogyakarta mendapatkan status istimewa berdasarkan UU 13/2012 tentang Keistimewaan DIY, yang mengakui peran historis Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman dalam perjuangan kemerdekaan dan pembentukan NKRI. Keistimewaan DIY mencakup pengakuan terhadap Sultan dan Paku Alam sebagai kepala daerah yang dipilih melalui mekanisme turun-temurun, kewenangan di bidang kebudayaan, pertanahan, dan penataan ruang, serta pengakuan terhadap lembaga-lembaga adat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aceh mendapatkan status istimewa berdasarkan UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang merupakan implementasi dari perjanjian perdamaian

Helsinki 2005 yang mengakhiri konflik bersenjata di Aceh. Status istimewa Aceh mencakup pengakuan terhadap penerapan syariah Islam di Aceh, kewenangan yang lebih luas di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, serta pengakuan terhadap lembaga-lembaga adat dan hak-hak masyarakat adat. Implementasi keistimewaan di Yogyakarta dan Aceh menunjukkan bahwa Indonesia mampu mengakomodasi keragaman dan menyelesaikan konflik melalui pendekatan yang berbeda-beda, tetapi juga menghadapi berbagai tantangan seperti tuntutan perluasan keistimewaan, konflik internal di daerah, dan perbedaan interpretasi tentang batas-batas keistimewaan.

5. Tantangan Implementasi Otonomi Asimetris
   Implementasi otonomi asimetris di Indonesia menghadapi berbagai tantangan yang perlu diatasi untuk memastikan efektivitas kebijakan tersebut. Pertama, tantangan koordinasi antara pusat dan daerah, karena otonomi asimetris memerlukan pendekatan yang berbeda-beda untuk setiap daerah, yang menyulitkan harmonisasi kebijakan nasional dan daerah. Kedua, tantangan keadilan antar daerah, karena daerah yang mendapatkan otonomi asimetris mungkin dianggap lebih diistimewakan dibandingkan daerah lain, yang menimbulkan kecemburuan dan tuntutan untuk perlakuan serupa. Ketiga, tantangan kapasitas kelembagaan, karena otonomi asimetris memerlukan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang memadai di daerah untuk melaksanakan kewenangan yang lebih luas. Keempat, tantangan politik, karena otonomi asimetris sering kali menjadi isu politik yang sensitif dan dapat dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk kepentingan politik jangka pendek. Kelima, tantangan hukum, karena otonomi asimetris memerlukan pengaturan hukum yang kompleks dan sering kali menimbulkan konflik norma antara undang-undang khusus dan undang-undang umum. Keenam, tantangan pengawasan, karena otonomi asimetris memerlukan mekanisme pengawasan yang berbeda-beda untuk setiap daerah, yang

menyulitkan pengawasan yang efektif dan efisien. Mengatasi tantangan-tantangan ini memerlukan komitmen politik yang kuat dari pusat dan daerah, serta penguatan kapasitas kelembagaan dan koordinasi yang lebih baik.

6. Evaluasi dan Prospek Otonomi Asimetris
   Evaluasi terhadap otonomi asimetris di Indonesia menunjukkan hasil yang beragam, dengan beberapa daerah berhasil memanfaatkan otonomi khusus untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sementara daerah lain masih menghadapi berbagai kendala. Aceh, misalnya, berhasil mengakhiri konflik bersenjata melalui perjanjian damai dan mulai membangun kembali daerahnya dengan dukungan otonomi khusus, meskipun masih menghadapi tantangan dalam implementasi syariah Islam dan pengelolaan sumber daya alam. Yogyakarta berhasil mempertahankan keistimewaannya dan mengembangkan potensi budaya dan pariwisata, meskipun masih menghadapi tantangan dalam hubungan antara Sultan dan DPRD. Papua dan Papua Barat masih menghadapi berbagai tantangan dalam implementasi otonomi khusus, termasuk konflik internal, tuntutan perluasan otonomi, dan rendahnya kesejahteraan masyarakat, yang menunjukkan bahwa otonomi khusus belum sepenuhnya berhasil mengatasi masalah-masalah yang dihadapi. Jakarta berhasil mengelola statusnya sebagai ibu kota negara dengan berbagai kebijakan inovatif di bidang transportasi dan penataan ruang, tetapi menghadapi tantangan baru dengan pemindahan ibu kota ke Nusantara. Prospek otonomi asimetris ke depan bergantung pada komitmen pemerintah pusat untuk mendukung pelaksanaan otonomi khusus, penguatan kapasitas kelembagaan di daerah-daerah khusus, dan penyelesaian berbagai konflik dan tantangan yang masih dihadapi. Ke depan, diperlukan evaluasi komprehensif terhadap implementasi otonomi asimetris dan perbaikan kebijakan berdasarkan pelajaran yang diperoleh dari pengalaman selama ini.

E. Dinamika Konstitusional Otonomi Daerah

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Otonomi Daerah
   Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan berbagai putusan penting yang berkaitan dengan otonomi daerah dan telah membentuk dinamika konstitusional dalam hubungan pusat-daerah. Beberapa putusan MK yang signifikan antara lain Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 tentang pengujian UU 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang memperkuat kewenangan DPD dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah. Putusan MK No. 5/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air yang menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya air harus memperhatikan kepentingan daerah dan masyarakat adat. Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 tentang pengujian UU 41/1999 tentang Kehutanan yang mengakui hak-hak masyarakat adat atas hutan adat. Putusan MK No. 10/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU 23/2014 yang menegaskan bahwa pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah harus melibatkan DPD dan DPRD secara memadai. Putusan-putusan MK ini menunjukkan bahwa MK berperan penting dalam menjaga keseimbangan hubungan pusat-daerah dan melindungi hak-hak konstitusional daerah dan masyarakat. Putusan MK juga menjadi instrumen penting untuk memperjelas makna dan batas-batas otonomi daerah dalam kerangka konstitusi, serta untuk mengoreksi kebijakan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.

2. *Judicial Review* Undang-Undang Otonomi Daerah
   Judicial review terhadap undang-undang otonomi daerah telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung sebagai bentuk pengawasan konstitusional dan hierarkis terhadap peraturan perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi melakukan *judicial review* terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah dan undang-undang lain yang berkaitan dengan otonomi daerah terhadap UUD 1945. Beberapa undang-undang yang telah diuji di MK antara lain UU 23/2014 yang diuji oleh beberapa daerah

dan DPRD yang menilai bahwa undang-undang ini mengurangi otonomi daerah dan bertentangan dengan semangat konstitusi. Mahkamah Agung melakukan *judicial review* terhadap peraturan pemerintah dan peraturan daerah terhadap undang-undang yang lebih tinggi. *Judicial review* menjadi instrumen penting bagi daerah dan masyarakat untuk menguji konstitusionalitas dan legalitas kebijakan otonomi daerah yang dianggap merugikan kepentingan mereka. Putusan *judicial review* juga menjadi sumber hukum penting yang membentuk dinamika konstitusional otonomi daerah dan memberikan interpretasi otentik terhadap ketentuan konstitusi dan undang-undang tentang otonomi daerah.

3. Perubahan Kebijakan Akibat Putusan MK
   Putusan Mahkamah Konstitusi telah mendorong perubahan kebijakan otonomi daerah di berbagai sektor. Misalnya, putusan MK tentang pengelolaan sumber daya alam telah mendorong perubahan kebijakan bagi hasil antara pusat dan daerah, di mana daerah mendapatkan bagian yang lebih besar dari hasil eksploitasi sumber daya alam di wilayahnya. Putusan MK tentang peran DPD dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah telah mendorong perubahan prosedur legislasi yang melibatkan DPD secara lebih bermakna. Putusan MK tentang hak-hak masyarakat adat telah mendorong perubahan kebijakan pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam dan wilayah adat. Putusan MK tentang pengujian UU 23/2014 telah mendorong revisi terhadap beberapa ketentuan dalam undang-undang tersebut untuk lebih memperhatikan kepentingan daerah dan masyarakat. Perubahan kebijakan akibat putusan MK ini menunjukkan bahwa MK memiliki peran penting dalam menjaga keseimbangan hubungan pusat-daerah dan melindungi hak-hak konstitusional daerah dan masyarakat, serta mendorong perbaikan kebijakan otonomi daerah yang lebih adil dan konstitusional.

4. Pengaruh Politik Hukum Terhadap Otonomi Daerah
   Politik hukum sangat mempengaruhi dinamika konstitusional otonomi daerah di Indonesia, karena perubahan kebijakan otonomi daerah sering kali mencerminkan perubahan konfigurasi politik di pusat. Pada awal Reformasi, politik hukum cenderung pro-desentralisasi dengan lahirnya UU 22/1999 yang memberikan kewenangan luas kepada daerah. Pada periode 2004-2014, politik hukum berupaya menyeimbangkan desentralisasi dengan penguatan kontrol pusat melalui UU 32/2004. Pada periode setelah 2014, politik hukum cenderung pro-resentralisasi dengan lahirnya UU 23/2014 yang menarik kembali sejumlah kewenangan dari daerah ke pusat. Perubahan politik hukum ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk dinamika politik nasional, pengalaman implementasi otonomi daerah, dan insiden-insiden tertentu di daerah yang mendorong penguatan kontrol pusat. Pengaruh politik hukum terhadap otonomi daerah menunjukkan bahwa kebijakan otonomi daerah tidak netral secara politis dan sangat dipengaruhi oleh kepentingan dan konfigurasi politik yang berkuasa. Oleh karena itu, stabilitas politik dan konsensus nasional tentang pentingnya otonomi daerah menjadi prasyarat penting bagi keberlanjutan kebijakan otonomi daerah yang konsisten dan berkelanjutan.

5. Prospek Pengembangan Konstitusional
   Prospek pengembangan konstitusional otonomi daerah ke depan mencakup beberapa kemungkinan yang tergantung pada dinamika politik dan tuntutan daerah. Pertama, kemungkinan penguatan otonomi daerah melalui amandemen UUD 1945 yang lebih lanjut, misalnya dengan memperjelas pembagian kewenangan antara pusat dan daerah atau memberikan jaminan konstitusional yang lebih kuat bagi otonomi asimetris. Kedua, kemungkinan penguatan peran DPD dalam sistem ketatanegaraan, sehingga DPD memiliki kewenangan yang lebih signifikan dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat-daerah. Ketiga, kemungkinan pengakuan konstitusional terhadap hak-hak

masyarakat adat yang lebih luas, termasuk hak atas wilayah adat dan sumber daya alam. Keempat, kemungkinan pengaturan konstitusional tentang desentralisasi fiskal yang lebih adil, sehingga daerah mendapatkan bagian yang lebih besar dari hasil eksploitasi sumber daya alam di wilayahnya. Kelima, kemungkinan penguatan mekanisme penyelesaian sengketa pusat-daerah melalui Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Prospek pengembangan konstitusional ini sangat tergantung pada kesadaran elit politik dan masyarakat tentang pentingnya otonomi daerah untuk keadilan dan kesejahteraan masyarakat, serta komitmen untuk mewujudkannya melalui perubahan konstitusi yang demokratis dan partisipatif.

6. Rekomendasi Perubahan Konstitusional
   Berdasarkan pengalaman implementasi otonomi daerah selama lebih dari dua dekade, beberapa rekomendasi perubahan konstitusional dapat diajukan untuk memperkuat kedudukan hukum otonomi daerah. Pertama, perluasan dan penguatan Pasal 18 UUD 1945 untuk memberikan jaminan yang lebih kuat terhadap otonomi daerah, misalnya dengan mencantumkan secara tegas prinsip residual (urusan yang tidak secara tegas menjadi kewenangan pusat adalah kewenangan daerah) dalam konstitusi. Kedua, penguatan peran DPD dalam sistem ketatanegaraan dengan memberikan kewenangan yang lebih signifikan dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, dan perimbangan keuangan pusat-daerah. Ketiga, pengakuan konstitusional terhadap otonomi asimetris yang lebih sistematis dengan memberikan kriteria yang jelas tentang daerah-daerah yang berhak mendapatkan otonomi khusus atau istimewa. Keempat, pengaturan konstitusional tentang desentralisasi fiskal yang lebih adil, misalnya dengan mencantumkan prinsip proporsionalitas dan keadilan dalam pembagian hasil sumber daya alam antara pusat dan daerah. Kelima, penguatan mekanisme penyelesaian sengketa pusat-daerah melalui Mahkamah Konstitusi dengan memberikan kewenangan yang lebih luas kepada MK untuk

menyelesaikan sengketa kewenangan antara pusat dan daerah. Keenam, pengakuan konstitusional terhadap hak-hak masyarakat adat yang lebih luas, termasuk hak atas wilayah adat dan sumber daya alam. Rekomendasi perubahan konstitusional ini memerlukan proses amandemen yang melibatkan seluruh komponen bangsa dan mempertimbangkan kepentingan semua pihak, serta komitmen untuk memperkuat otonomi daerah sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat di seluruh Indonesia.

F. Hak Konstitusional Masyarakat Daerah

1. Hak Atas Pemerintahan yang Baik
   Hak atas pemerintahan yang baik merupakan hak konstitusional masyarakat daerah yang dijamin melalui berbagai ketentuan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan. Hak ini mencakup hak untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik, hak untuk mengakses informasi publik, dan hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan sewenang-wenang pemerintah daerah. UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) menjamin hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal 28F menjamin hak setiap orang untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya. Pasal 28G menjamin hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya. Hak atas pemerintahan yang baik juga dijamin dalam UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur asas-asas umum pemerintahan yang baik dan hak-hak warga negara dalam berhadapan dengan administrasi pemerintahan. Implementasi hak atas pemerintahan yang baik di daerah masih menghadapi berbagai tantangan, termasuk rendahnya kualitas pelayanan publik, kurangnya transparansi dan

akuntabilitas, serta masih maraknya praktik maladministrasi dan korupsi di tingkat daerah.

2. Hak Atas Pelayanan Publik
   Hak atas pelayanan publik merupakan hak konstitusional masyarakat daerah yang dijamin dalam UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan. UUD 1945 Pasal 28H ayat (1) menjamin hak setiap orang atas kehidupan yang layak dan mendapatkan pelayanan kesehatan. Pasal 31 ayat (1) menjamin hak setiap warga negara atas pendidikan. Pasal 34 ayat (3) menjamin hak bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar untuk dipelihara oleh negara. UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik mengatur lebih lanjut tentang hak-hak masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, termasuk hak atas pelayanan yang cepat, mudah, terjangkau, dan tidak diskriminatif. Hak atas pelayanan publik di daerah mencakup berbagai bidang pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, air bersih, sanitasi, dan transportasi. Namun, implementasi hak atas pelayanan publik di daerah masih menghadapi berbagai tantangan, termasuk keterbatasan anggaran, rendahnya kapasitas kelembagaan, ketimpangan akses antar daerah, dan masih rendahnya kualitas pelayanan di banyak daerah. Untuk mewujudkan hak atas pelayanan publik yang berkualitas, diperlukan peningkatan kapasitas kelembagaan daerah, pengalokasian anggaran yang memadai, serta penguatan mekanisme pengawasan dan partisipasi masyarakat.

3. Hak Partisipasi dalam Pemerintahan Daerah
   Hak partisipasi dalam pemerintahan daerah merupakan hak konstitusional masyarakat daerah yang dijamin dalam UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan. UUD 1945 Pasal 28C ayat (2) menjamin hak setiap orang untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Pasal 28E ayat (3) menjamin hak setiap orang atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. UU 23/2014 mengatur berbagai

mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), forum musyawarah masyarakat desa, mekanisme pengaduan publik, dan partisipasi dalam pengawasan pelaksanaan program pembangunan. Hak partisipasi masyarakat mencakup hak untuk terlibat dalam proses perencanaan pembangunan, penyusunan anggaran, pelaksanaan program, dan evaluasi kinerja pemerintah daerah. Partisipasi masyarakat penting untuk memastikan bahwa kebijakan dan program pemerintah daerah benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, serta untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pemerintahan daerah. Namun, implementasi hak partisipasi masyarakat di daerah masih menghadapi berbagai tantangan, termasuk rendahnya kesadaran dan kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi, kurangnya keterbukaan pemerintah daerah terhadap partisipasi masyarakat, dan masih adanya praktik partisipasi yang bersifat simbolis dan tidak substantif.

4. Hak Atas Kekayaan Daerah
   Hak atas kekayaan daerah merupakan hak konstitusional masyarakat daerah yang dijamin dalam UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan. UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Pasal 18A ayat (2) mengatur bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. UU 23/2014 dan UU 33/2004 mengatur tentang pembagian hasil sumber daya alam antara pusat dan daerah, termasuk bagi hasil dari minyak bumi, gas bumi, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan. Hak atas kekayaan daerah mencakup hak daerah untuk mendapatkan bagian yang adil dari hasil eksploitasi sumber daya alam di

wilayahnya, hak untuk mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan, dan hak untuk mendapatkan kompensasi atas dampak negatif eksploitasi sumber daya alam. Namun, implementasi hak atas kekayaan daerah masih menghadapi berbagai tantangan, termasuk ketidakadilan dalam pembagian hasil sumber daya alam antara pusat dan daerah, ketimpangan antar daerah yang kaya dan miskin sumber daya alam, serta masih adanya praktik eksploitasi sumber daya alam yang tidak berkelanjutan dan merugikan masyarakat lokal.

5. Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat
   Perlindungan hak-hak masyarakat adat merupakan hak konstitusional yang dijamin dalam UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) yang menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang." Pengakuan konstitusional ini memberikan landasan bagi perlindungan hak-hak masyarakat adat atas wilayah adat, sumber daya alam, dan kelembagaan adat mereka. Beberapa undang-undang telah mengatur perlindungan hak-hak masyarakat adat, termasuk UU 41/1999 tentang Kehutanan, UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan UU 6/2014 tentang Desa. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 juga memperkuat perlindungan hak-hak masyarakat adat dengan menyatakan bahwa hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara, sehingga masyarakat adat memiliki hak untuk mengelola hutan adat mereka sendiri. Namun, implementasi perlindungan hak-hak masyarakat adat masih menghadapi berbagai tantangan, termasuk konflik antara masyarakat adat dengan pemerintah dan korporasi, lemahnya pengakuan terhadap wilayah adat dalam tata ruang negara, serta masih adanya praktik diskriminasi dan marginalisasi terhadap masyarakat adat.

6. Implementasi Hak Konstitusional di Daerah

   Implementasi hak konstitusional masyarakat daerah masih menghadapi berbagai tantangan yang perlu diatasi untuk mewujudkan otonomi daerah yang berkeadilan dan berkesejahteraan. Pertama, rendahnya kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah menghambat kemampuan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Kedua, keterbatasan anggaran daerah yang masih sangat tergantung pada dana transfer dari pusat membatasi ruang gerak daerah dalam memenuhi hak-hak konstitusional masyarakat. Ketiga, lemahnya penegakan hukum dan mekanisme pengaduan yang efektif menyebabkan pelanggaran hak-hak konstitusional masyarakat sering kali tidak mendapatkan penyelesaian yang adil. Keempat, rendahnya kesadaran dan pengetahuan masyarakat tentang hak-hak konstitusional mereka menyebabkan hak-hak tersebut tidak dapat diperjuangkan secara efektif. Kelima, masih adanya praktik diskriminasi dan marginalisasi terhadap kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat menghambat pemenuhan hak-hak konstitusional secara merata. Untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut, diperlukan penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah, peningkatan anggaran daerah yang memadai, penguatan penegakan hukum dan mekanisme pengaduan, peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak-hak konstitusional, serta penghapusan praktik diskriminasi dan marginalisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, diperlukan komitmen politik yang kuat dari pemerintah pusat dan daerah untuk mewujudkan hak-hak konstitusional masyarakat daerah sebagai bagian dari upaya memperkuat otonomi daerah dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

G. Referensi

[1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18.

[2] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18A.

[3] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B.

[4] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, dan Pasal 28H.

[5] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

[6] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 37 ayat (5).

[7] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

[8] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XI/2013.

[9] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

[10] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XI/2013.

[11] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[12] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

[13] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

[14] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

[15] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

[16] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

[17] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

[18] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

[19] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

[20] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

[21] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

[22] Asshiddiqie, J. (2011). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.

[23] Mahfud MD. (2010). *Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu*. Rajawali Pers.

[24] Manan, B. (2009). *Sistem peradilan dan penegakan hukum di Indonesia*. UII Press.

[25] Soemantri, S. (2006). *Prosedur dan sistem perubahan konstitusi*. Alumni.

BAB 5
POLITIK HUKUM DESENTRALISASI

A. Konsep Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum
   Politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, tujuan, dan isi hukum yang akan dibentuk dan dilaksanakan dalam suatu negara. Dalam konteks otonomi daerah, politik hukum menjadi kerangka fundamental yang mengatur bagaimana kekuasaan dan kewenangan didistribusikan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara khusus, politik hukum desentralisasi mencakup keseluruhan kebijakan, strategi, dan instrumen hukum yang digunakan untuk mengatur hubungan pusat-daerah serta memberikan otonomi kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pasca Reformasi 1998, politik hukum Indonesia mengalami perubahan mendasar dari sistem yang sangat sentralistik menuju sistem yang lebih desentralistik, sebagaimana tercermin dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi tonggak kebijakan desentralisasi besar-besaran di Indonesia.

2. Ruang Lingkup Politik Hukum
   Ruang lingkup politik hukum desentralisasi mencakup berbagai aspek fundamental yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertama, aspek konstitusional yang mencakup pengaturan tentang pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam UUD 1945 dan amandemennya. Kedua, aspek legislasi yang mencakup pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah dan

berbagai peraturan pelaksanaannya. Ketiga, aspek kelembagaan yang mencakup pengaturan tentang struktur dan mekanisme pemerintahan daerah, termasuk hubungan antara eksekutif dan legislatif daerah. Keempat, aspek keuangan yang mencakup pengaturan tentang desentralisasi fiskal, perimbangan keuangan pusat-daerah, dan pengelolaan keuangan daerah. Kelima, aspek pengawasan yang mencakup mekanisme pengawasan pusat terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Keenam, aspek partisipasi yang mencakup pengaturan tentang peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara keseluruhan, ruang lingkup politik hukum desentralisasi mencakup seluruh dimensi yang mempengaruhi hubungan pusat-daerah dan pelaksanaan otonomi daerah.

3. Tujuan Politik Hukum Desentralisasi
   Tujuan politik hukum desentralisasi pada hakikatnya adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis, efektif, dan berkeadilan melalui pemberian otonomi kepada daerah. Secara lebih spesifik, tujuan tersebut mencakup: (1) mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat agar lebih responsif terhadap kebutuhan lokal; (2) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di tingkat daerah; (3) mendorong pemerataan pembangunan dan mengurangi kesenjangan antar daerah; (4) memperkuat demokrasi lokal melalui pemilihan kepala daerah secara langsung dan penguatan DPRD; (5) meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pemerintahan daerah; dan (6) memberdayakan potensi lokal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Namun demikian, dalam praktiknya, tujuan-tujuan ini masih menghadapi berbagai tantangan, termasuk kecenderungan resentralisasi yang menggerus semangat desentralisasi yang telah dibangun sejak 1999. Wakil Ketua Komite I DPD RI menegaskan bahwa otonomi daerah saat ini telah kehilangan "roh"-nya akibat distorsi regulasi sektoral yang tidak selaras dengan semangat Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

4. Fungsi Politik Hukum dalam Otonomi Daerah
   Politik hukum memiliki fungsi strategis dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Fungsi pertama adalah fungsi pengaturan, yaitu menyediakan kerangka hukum yang jelas bagi pembagian kewenangan dan hubungan antara pusat dan daerah. Fungsi kedua adalah fungsi pengawasan, yaitu memastikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan tetap dalam koridor NKRI. Fungsi ketiga adalah fungsi penguatan, yaitu mendorong peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan. Fungsi keempat adalah fungsi perlindungan, yaitu melindungi hak-hak konstitusional masyarakat daerah dari tindakan sewenang-wenang pemerintah pusat maupun daerah. Fungsi kelima adalah fungsi harmonisasi, yaitu menjaga konsistensi dan keselarasan antara berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah. Fungsi keenam adalah fungsi evaluasi, yaitu melakukan penilaian berkala terhadap efektivitas kebijakan otonomi daerah dan melakukan perbaikan jika diperlukan. Efektivitas fungsi-fungsi ini sangat bergantung pada komitmen politik dan konsistensi kebijakan dari para pemangku kepentingan di pusat dan daerah.

5. Implementasi Politik Hukum
   Implementasi politik hukum desentralisasi di Indonesia telah berlangsung lebih dari dua dekade dengan dinamika yang sangat kompleks dan sering kali berubah-ubah sesuai dengan konfigurasi politik nasional. Pada awal Reformasi (1999-2004), implementasi politik hukum sangat pro-desentralisasi dengan diberlakukannya UU 22/1999 yang memberikan kewenangan luas kepada daerah. Pada periode 2004-2014, implementasi politik hukum berupaya menyeimbangkan desentralisasi dengan penguatan kontrol pusat melalui UU 32/2004 dan penguatan demokrasi lokal melalui Pilkada langsung. Pada periode setelah 2014, implementasi politik hukum cenderung pro-resentralisasi dengan diberlakukannya UU

23/2014 yang menarik kembali sejumlah kewenangan dari kabupaten/kota ke provinsi dan pusat. Anggota DPD RI Fahira Idris menyatakan bahwa otonomi daerah saat ini diterapkan setengah hati, karena UU produk DPR dan pemerintah selama beberapa tahun belakangan tidak mencerminkan dukungan penguatan otonomi daerah dan bahkan terkesan mengurangi porsi kewenangan daerah, terutama setelah adanya UU Omnibus Law Cipta Kerja dan UU Minerba yang menarik sejumlah kewenangan daerah kembali ke pusat. Implementasi politik hukum yang fluktuatif ini menunjukkan bahwa politik hukum desentralisasi belum memiliki konsistensi dan arah yang jelas dalam jangka panjang.

6. Dinamika Politik Hukum Otonomi Daerah
   Dinamika politik hukum otonomi daerah di Indonesia ditandai oleh tarik-menarik yang terus berlangsung antara kepentingan pusat yang ingin mempertahankan kontrol dan daerah yang ingin memperluas otonomi. Pada satu sisi, semangat desentralisasi yang lahir dari Reformasi 1998 mendorong pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Pada sisi lain, kekhawatiran terhadap disintegrasi bangsa dan pengalaman konflik di beberapa daerah mendorong kecenderungan resentralisasi melalui berbagai regulasi sektoral. Dinamika ini tercermin dalam perubahan regulasi otonomi daerah dari UU 22/1999 yang sangat desentralistik ke UU 23/2014 yang lebih sentralistik. Guru Besar IPDN Djohermansyah Johan menyebut bahwa terjadi resentralisasi dan deotonomisasi secara perlahan, di mana pemerintah pusat seolah enggan berbagi kewenangan dengan daerah. Dinamika politik hukum juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti kepentingan politik elit nasional dan lokal, tekanan dari kelompok kepentingan, serta perubahan kondisi sosial-ekonomi di daerah. Dalam konteks ini, studi akademik menemukan bahwa gejala resentralisasi merupakan gejala luas yang muncul pada berbagai produk legislasi di bidang kewilayahan, termasuk UU Pemerintahan Daerah, UU HKPD, dan UU Penataan Ruang.

B. Politik Legislasi Otonomi Daerah

1. Pembentukan Undang-Undang Otonomi Daerah
   Pembentukan undang-undang otonomi daerah merupakan proses politik yang sangat kompleks dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan dengan kepentingan yang sering kali berbeda. Proses ini dimulai dari inisiasi oleh pemerintah atau DPR, dilanjutkan dengan pembahasan di tingkat DPR yang melibatkan komisi terkait, dan diakhiri dengan pengesahan oleh DPR dan presiden. Dalam pembahasan undang-undang otonomi daerah, DPD memiliki peran penting tetapi sering kali terbatas karena proses legislasi kerap tidak berjalan ideal dan mendadak tanpa koordinasi awal dengan DPD. Wakil Ketua DPD RI GKR Hemas menyatakan bahwa DPD sering terkejut ketika DPR menggelar rapat bersama karena terkadang anggota DPD sudah berada di luar daerah dan harus mendadak kembali ke Jakarta. Namun demikian, Hemas mengapresiasi perubahan positif dalam hubungan antarlembaga, terutama setelah DPR mulai memberikan ruang lebih besar bagi DPD untuk menyampaikan masukan substansial dalam pembahasan undang-undang. Pembentukan UU 22/1999, UU 32/2004, dan UU 23/2014 masing-masing mencerminkan konfigurasi politik pada masanya, dengan UU 22/1999 sangat dipengaruhi oleh semangat reformasi, UU 32/2004 dipengaruhi oleh upaya penyempurnaan teknis, dan UU 23/2014 dipengaruhi oleh kecenderungan resentralisasi.

2. Harmonisasi Regulasi Otonomi Daerah
   Harmonisasi regulasi otonomi daerah merupakan upaya untuk menciptakan keselarasan antara berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Harmonisasi diperlukan karena dalam praktiknya sering terjadi inkonsistensi dan tumpang tindih antara undang-undang tentang pemerintahan daerah dengan undang-undang sektoral lainnya seperti UU Cipta Kerja, UU Minerba, dan UU Kehutanan. Wakil Ketua Komite I DPD RI menyatakan bahwa regulasi-regulasi dari pusat harus selaras dan tidak tumpang

tindih, serta tetap menghormati semangat desentralisasi, karena saat ini otonomi daerah telah kehilangan "roh"-nya akibat distorsi regulasi sektoral yang tidak selaras dengan semangat UU Pemerintahan Daerah. Harmonisasi juga mencakup upaya untuk menyelaraskan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta mengurangi konflik norma antara undang-undang khusus dan undang-undang umum. Ke depan, harmonisasi regulasi memerlukan pendekatan yang lebih sistematis dan terintegrasi, termasuk melalui mekanisme review dan evaluasi berkala terhadap seluruh peraturan yang berkaitan dengan otonomi daerah, serta penguatan koordinasi antar kementerian dan lembaga dalam proses pembentukan regulasi.

3. Sinkronisasi Antar Peraturan Perundang-Undangan
   Sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan merupakan aspek penting dalam politik legislasi otonomi daerah untuk memastikan bahwa seluruh peraturan yang mengatur otonomi daerah saling mendukung dan tidak saling bertentangan. Sinkronisasi mencakup keselarasan antara UUD 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah dalam mengatur pembagian kewenangan, hubungan keuangan, mekanisme pengawasan, dan berbagai aspek lainnya. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menyebutkan bahwa dalam aspek kewenangan, pembagian urusan antara pusat dan daerah sering tumpang tindih, penarikan kembali urusan tertentu oleh pusat menimbulkan ketidakpastian, dan banyak urusan "konkuren" tidak dilengkapi dengan standar yang jelas. Untuk itu, pengaturan ideal yang harus dilakukan mencakup penyempurnaan pembagian urusan pemerintahan dengan kriteria terukur meliputi akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Sinkronisasi juga diperlukan untuk mengatasi dualisme pengaturan, seperti yang terjadi pada pengaturan desa yang berada di bawah lebih dari satu kementerian, mulai dari Kementerian Desa, Kementerian Dalam

Negeri, hingga Kementerian Keuangan, yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan duplikasi program.

4. Evaluasi Regulasi Otonomi Daerah
   Evaluasi regulasi otonomi daerah merupakan proses penilaian terhadap efektivitas dan dampak peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah, untuk mengidentifikasi kelemahan dan melakukan perbaikan jika diperlukan. Evaluasi penting dilakukan karena regulasi otonomi daerah sering kali tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan, dan bahkan dalam beberapa kasus justru menimbulkan masalah baru. Ketua Komite I DPD RI menegaskan bahwa otonomi daerah saat ini telah kehilangan "roh"-nya akibat distorsi regulasi sektoral yang tidak selaras dengan semangat UU Pemerintahan Daerah, dan senator Agustin Teras Narang secara tegas menyebut bahwa realitas yang dihadapi daerah saat ini menunjukkan kemunduran dalam pelaksanaan desentralisasi karena kebijakan pusat yang mengurangi kewenangan daerah justru menghambat efektivitas pelayanan publik dan memperlemah daya saing daerah. Evaluasi juga menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal masih menghadapi kendala struktural, terutama tingginya ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dengan sekitar 65 persen pendapatan daerah masih bersumber dari transfer pusat, sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah rata-rata hanya sekitar 30 persen. Evaluasi regulasi otonomi daerah perlu dilakukan secara berkala dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah, DPRD, akademisi, dan masyarakat.

5. Reformasi Hukum Otonomi Daerah
   Reformasi hukum otonomi daerah merupakan upaya untuk melakukan perubahan mendasar terhadap kerangka hukum yang mengatur otonomi daerah, guna mengatasi berbagai kelemahan dan tantangan yang dihadapi dalam implementasi selama ini. Reformasi hukum diperlukan karena regulasi otonomi daerah yang ada masih menghadapi berbagai masalah, termasuk inkonsistensi regulasi, tumpang tindih kewenangan, dan ketidakpastian hukum.

DPR RI mendorong penyusunan desain besar otonomi daerah sebagai blueprint kebutuhan pemekaran atau penggabungan daerah dalam jangka panjang, bahkan hingga 100-200 tahun ke depan, dan PP tentang Penataan Daerah yang berisi daftar daerah yang layak untuk dimekarkan atau digabungkan berdasarkan kriteria objektif. Ketua Komisi II DPR RI Rifqinizamy Karsayuda menegaskan bahwa selama ini hanya terlihat mekanisme pemekaran, tanpa pernah memikirkan penggabungan daerah yang gagal berkembang, padahal keseimbangan ini penting agar keuangan negara tidak terbebani dan tujuan otonomi daerah benar-benar tercapai. Reformasi hukum juga mencakup upaya untuk memperkuat kapasitas legislasi daerah agar produk hukum daerah lebih responsif, progresif, dan berkeadilan sosial, karena arah politik hukum pembentukan Perda di Indonesia masih didominasi oleh kebijakan hukum pusat sehingga otonomi daerah cenderung bersifat administratif dan belum substantif.

6. Peran DPR dalam Politik Legislasi
   DPR memiliki peran sentral dalam politik legislasi otonomi daerah sebagai lembaga yang bersama pemerintah membentuk undang-undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai undang-undang lain yang berkaitan dengan otonomi daerah. Peran DPR mencakup inisiasi pembentukan undang-undang, pembahasan substansi, dan pengesahan undang-undang. Dalam konteks otonomi daerah, DPR melalui Komisi II yang membidangi pemerintahan daerah memiliki peran strategis dalam memastikan bahwa undang-undang yang dibentuk benar-benar memperhatikan kepentingan daerah dan masyarakat. Ketua Komisi II DPR RI menekankan pentingnya penyusunan desain besar otonomi daerah sebelum pemerintah memproses usulan pemekaran wilayah, karena terdapat 341 usulan pemekaran daerah yang masuk ke pemerintah pusat, namun mayoritas belum memenuhi syarat administratif. Namun demikian, proses legislasi di DPR sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik dan tekanan dari berbagai kelompok, yang dapat mengakibatkan

undang-undang otonomi daerah tidak sepenuhnya mencerminkan kepentingan daerah. Selain itu, DPR juga memiliki peran dalam pengawasan pelaksanaan otonomi daerah melalui fungsi pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan undang-undang otonomi daerah. Anggota Badan Pengkajian MPR I Wayan Sudirta menegaskan bahwa persoalan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sudah banyak diketahui dan solusi untuk mengatasinya pun sudah ada, tetapi tanpa kemauan politik atau political will tetap tidak ada perubahan, dan ini adalah persoalan political will dari orang-orang yang mengurus negara ini yang belum mendukung desentralisasi dan otonomi daerah.

C. Dinamika Kebijakan Desentralisasi

1. Sentralisasi Kebijakan
   Sentralisasi kebijakan merupakan kecenderungan untuk memusatkan kekuasaan dan pengambilan keputusan di tangan pemerintah pusat, yang menjadi ciri utama sistem pemerintahan Indonesia pada masa Orde Baru. Pada masa ini, sentralisasi kebijakan dijalankan melalui berbagai mekanisme, termasuk UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang memberikan otonomi yang sangat terbatas kepada daerah dan menempatkan kepala daerah sebagai bawahan presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sentralisasi kebijakan bertujuan untuk menjaga stabilitas nasional dan mempercepat pembangunan, tetapi dalam praktiknya menimbulkan ketimpangan pembangunan antar daerah, rendahnya partisipasi masyarakat, dan lemahnya akuntabilitas publik di tingkat daerah. Meskipun era Reformasi telah mengubah paradigma dari sentralisasi menuju desentralisasi, kecenderungan sentralisasi masih terus muncul dalam berbagai kebijakan, terutama melalui regulasi sektoral yang menarik kembali kewenangan daerah. Penelitian menunjukkan bahwa kebijakan sentralisasi yang diterapkan secara berlebihan berpotensi mengurangi kewenangan daerah, melemahkan demokrasi lokal, serta menciptakan

ketidakseimbangan relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

2. Desentralisasi Kebijakan
   Desentralisasi kebijakan merupakan kebijakan untuk menyerahkan kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Kebijakan desentralisasi di Indonesia mulai diterapkan secara luas setelah Reformasi 1998 melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi kebijakan bertujuan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi warga dalam pengambilan keputusan, dan mendorong pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Desentralisasi kebijakan juga mencakup desentralisasi politik melalui pemilihan kepala daerah secara langsung, desentralisasi administrasi melalui penyerahan urusan pemerintahan, dan desentralisasi fiskal melalui pemberian wewenang keuangan kepada daerah. Dalam konteks global, desentralisasi merupakan fenomena yang meluas di lebih dari 60 pemerintahan di dunia, terutama di negara berkembang, dan tidak terlepas dari perkembangan demokrasi karena desentralisasi, demokrasi, dan liberalisasi merupakan satu kelompok keluarga atau rumpun. Namun demikian, desentralisasi kebijakan di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, termasuk inkonsistensi kebijakan dan ketimpangan kapasitas antar daerah.

3. Resentralisasi (Re-sentralisasi)
   Resentralisasi merupakan kecenderungan untuk menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada daerah ke pemerintah pusat, yang menjadi fenomena penting dalam dinamika kebijakan otonomi daerah pasca Reformasi. Resentralisasi terjadi melalui berbagai regulasi sektoral seperti UU Cipta Kerja, UU Minerba, dan UU Kehutanan yang secara perlahan menarik kembali kewenangan yang sebelumnya telah diberikan kepada daerah. Wakil Ketua

Komite I DPD RI menyatakan bahwa otonomi daerah saat ini telah kehilangan "roh"-nya akibat distorsi regulasi sektoral yang tidak selaras dengan semangat UU Pemerintahan Daerah, dan senator Agustin Teras Narang secara tegas menyebut bahwa realitas yang dihadapi daerah saat ini menunjukkan kemunduran dalam pelaksanaan desentralisasi karena kebijakan pusat yang mengurangi kewenangan daerah justru menghambat efektivitas pelayanan publik dan memperlemah daya saing daerah. Anggota DPD RI Fahira Idris juga mencontohkan bahwa UU Omnibus Law Cipta Kerja mengubah secara mendasar pemahaman terhadap urusan pemerintahan konkuren dan mensyaratkan bahwa hal-hal yang diatur dalam peraturan daerah harus disesuaikan dengan intensi dari UU tersebut, sementara UU Minerba memuat ketentuan baru terkait pemindahan perizinan dan pengawasan dari pemda kepada pusat yang berisiko menimbulkan hilangnya pendapatan daerah dan kerusakan lingkungan akibat hilangnya pengawasan daerah dalam kegiatan pertambangan. Resentralisasi juga terlihat dalam UU 23/2014 yang menarik kembali sejumlah kewenangan kabupaten/kota ke provinsi, seperti di bidang energi, sumber daya mineral, kelautan, kesehatan, dan pendidikan.

4. Dekonsentrasi
   Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau aparatur pusat di daerah, di mana pemerintah pusat tetap memiliki kendali penuh atas pelaksanaan wewenang yang dilimpahkan. Dekonsentrasi berbeda dengan desentralisasi karena dalam dekonsentrasi, wewenang yang dilimpahkan tetap merupakan wewenang pusat yang dilaksanakan oleh aparat pusat di daerah, bukan wewenang daerah otonom. Dalam praktik di Indonesia, dekonsentrasi dijalankan melalui gubernur yang berperan ganda sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat di daerah. Peran ganda ini sering kali menimbulkan konflik kepentingan dan ketidakjelasan dalam hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. Dalam UU

23/2014, peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diperkuat melalui pengaturan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan gubernur dalam kapasitasnya sebagai wakil pusat. Dekonsentrasi menjadi instrumen penting bagi pemerintah pusat untuk mempertahankan kontrol atas daerah, terutama dalam urusan-urusan yang bersifat strategis atau memerlukan koordinasi nasional. Namun, dekonsentrasi yang berlebihan dapat menghambat otonomi daerah dan mengurangi ruang inovasi daerah dalam mengelola urusan rumah tangganya sendiri.

5. Tugas Pembantuan (*Medebewind*)
   Tugas pembantuan atau *medebewind* merupakan penugasan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu, di mana pelaksanaan tugas tersebut menjadi tanggung jawab desa tetapi tetap dalam koordinasi dan pengawasan pemerintah yang memberi tugas. Tugas pembantuan berbeda dengan desentralisasi dan dekonsentrasi karena dalam tugas pembantuan, wewenang yang ditugaskan tetap merupakan wewenang pemberi tugas, tetapi pelaksanaannya diserahkan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dengan sumber daya yang disediakan oleh pemberi tugas. Dalam praktik di Indonesia, tugas pembantuan sering kali digunakan untuk menugaskan desa dalam melaksanakan program-program pemerintah pusat atau provinsi yang memerlukan keterlibatan langsung dengan masyarakat di tingkat bawah. Namun, tugas pembantuan sering kali menimbulkan beban administratif yang berat bagi desa tanpa diimbangi dengan sumber daya yang memadai. Dualisme pengaturan desa yang dipandang sebagai entitas sosiologis dan kultural yang harus dilestarikan, namun di sisi lain juga ditempatkan sebagai bagian dari struktur pemerintahan, menimbulkan problem kelembagaan karena pengelolaan desa berada di bawah lebih dari satu kementerian, mulai dari Kementerian Desa, Kementerian Dalam Negeri, hingga Kementerian Keuangan, yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan duplikasi program.

6. Fluktuasi Kebijakan Desentralisasi
   Fluktuasi kebijakan desentralisasi merupakan fenomena yang menandai perjalanan otonomi daerah di Indonesia, di mana kebijakan desentralisasi tidak berjalan linier tetapi mengalami pasang-surut antara desentralisasi dan resentralisasi. Fluktuasi ini tercermin dalam perubahan regulasi otonomi daerah dari UU 22/1999 yang sangat desentralistik ke UU 23/2014 yang lebih sentralistik, serta dalam berbagai regulasi sektoral yang menarik kembali kewenangan daerah. Fluktuasi kebijakan desentralisasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk dinamika politik nasional, pengalaman implementasi, dan insiden-insiden tertentu di daerah. Pada awal Reformasi, terjadi euphoria desentralisasi yang memberikan kewenangan sangat luas kepada daerah, tetapi kemudian muncul kecenderungan resentralisasi setelah berbagai masalah muncul dalam implementasi, seperti korupsi di tingkat daerah dan rendahnya kualitas pelayanan publik. Dosen Ilmu Politik UI Sri Budi Eko Wardani menyatakan bahwa persoalan dalam desentralisasi adalah sejauh mana komitmen pemerintah pusat mentransfer power atau kewenangan kepada daerah, dan komitmen ini sering kali berubah-ubah tergantung pada konfigurasi politik nasional. Fluktuasi kebijakan desentralisasi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi daerah dan menghambat upaya daerah untuk merencanakan pembangunan jangka panjang. Oleh karena itu, diperlukan konsensus nasional tentang pentingnya desentralisasi dan komitmen politik yang kuat dari semua pihak untuk menjaga konsistensi kebijakan otonomi daerah.

D. Problematika Politik Hukum Desentralisasi

1. Inkonsistensi Kebijakan Otonomi Daerah
   Inkonsistensi kebijakan otonomi daerah merupakan problematika mendasar yang menghambat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Inkonsistensi ini tercermin dalam perubahan regulasi yang sering terjadi tanpa perencanaan yang matang, serta dalam perbedaan antara semangat desentralisasi yang

diamanatkan konstitusi dengan praktik kebijakan yang cenderung sentralistik. Anggota DPD RI Fahira Idris menyatakan bahwa otonomi daerah mengalami penyusutan, terutama setelah adanya UU Omnibus Law Cipta Kerja dan UU Minerba yang menarik sejumlah kewenangan daerah yang menjadi bagian dari otonomi daerah kembali ke pemerintah pusat atau pemerintah provinsi. UU Cipta Kerja mengubah secara mendasar pemahaman terhadap urusan pemerintahan konkuren yang diatur dalam UU 23/2014 dan mensyaratkan bahwa hal-hal yang diatur dalam peraturan daerah harus disesuaikan dengan intensi dari UU tersebut. Inkonsistensi kebijakan juga terlihat dalam perbedaan perlakuan terhadap daerah, di mana beberapa daerah mendapatkan otonomi asimetris sementara daerah lain tidak, yang menimbulkan kecemburuan dan tuntutan untuk perlakuan serupa. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menyebutkan bahwa dalam aspek kewenangan, pembagian urusan antara pusat dan daerah sering tumpang tindih, penarikan kembali urusan tertentu oleh pusat menimbulkan ketidakpastian, dan banyak urusan "konkuren" tidak dilengkapi dengan standar yang jelas.

2. Kepentingan Politik dalam Pembentukan Regulasi
   Kepentingan politik memiliki pengaruh yang sangat besar dalam pembentukan regulasi otonomi daerah, sering kali mengakibatkan regulasi yang dihasilkan lebih mencerminkan kepentingan elit politik daripada kepentingan masyarakat dan daerah. Proses pembentukan undang-undang otonomi daerah sering kali dipengaruhi oleh kepentingan politik nasional, kepentingan partai politik, dan kepentingan elit lokal, yang dapat mengakibatkan regulasi yang tidak sepenuhnya memperhatikan kepentingan daerah. Ketua Komite I DPD RI menegaskan bahwa otonomi daerah saat ini telah kehilangan "roh"-nya akibat distorsi regulasi sektoral yang tidak selaras dengan semangat UU Pemerintahan Daerah, yang menunjukkan bahwa kepentingan politik sektoral sering kali mengalahkan semangat desentralisasi. Anggota Badan Pengkajian MPR I Wayan Sudirta menegaskan bahwa persoalan dalam

pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sudah banyak diketahui dan solusi untuk mengatasinya pun sudah ada, tetapi kalau tidak ada kemauan politik atau political will, tetap saja tidak ada perubahan, sehingga ini adalah persoalan political will dari orang-orang yang mengurus negara ini yang belum mendukung desentralisasi dan otonomi daerah. Kepentingan politik juga terlihat dalam kebijakan pemekaran daerah, di mana penelitian menunjukkan bahwa konfigurasi politik lokal dibentuk melalui pola interaksi kooperatif, kompetitif, dan kooptatif antar-elite, dan kepentingan elit yang mendorong pemekaran tidak hanya berkaitan dengan legitimasi budaya atau janji pembangunan, melainkan juga menyangkut akses jabatan, distribusi sumber daya politik-ekonomi, serta perhitungan elektoral.

3. Tumpang Tindih Regulasi Pusat dan Daerah
   Tumpang tindih regulasi pusat dan daerah merupakan problematika serius dalam politik hukum desentralisasi yang menyebabkan ketidakpastian hukum dan konflik kewenangan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Tumpang tindih regulasi terjadi karena adanya inkonsistensi antara undang-undang tentang pemerintahan daerah dengan undang-undang sektoral lainnya, serta antara peraturan pusat dan peraturan daerah. Wakil Ketua Komite I DPD RI menyatakan bahwa regulasi-regulasi dari pusat harus selaras dan tidak tumpang tindih, serta tetap menghormati semangat desentralisasi. Tumpang tindih regulasi juga terjadi dalam pengaturan desa, di mana dualisme pengaturan desa yang dipandang sebagai entitas sosiologis dan kultural yang harus dilestarikan, namun di sisi lain juga ditempatkan sebagai bagian dari struktur pemerintahan, menimbulkan problem kelembagaan karena pengelolaan desa berada di bawah lebih dari satu kementerian, mulai dari Kementerian Desa, Kementerian Dalam Negeri, hingga Kementerian Keuangan, yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan duplikasi program. Tumpang tindih regulasi juga terlihat dalam konflik antara UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU Cipta Kerja dan UU

Minerba, yang menarik sejumlah kewenangan daerah kembali ke pusat, menimbulkan ketidakpastian bagi daerah dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Solusi yang ditawarkan adalah sinkronisasi regulasi antara pusat dan daerah, penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, serta keberanian pemerintah pusat untuk ikhlas berbagi kewenangan demi kemajuan bersama.

4. Konflik Kewenangan Antar Tingkat Pemerintahan
   Konflik kewenangan antar tingkat pemerintahan merupakan problematika yang sering muncul dalam implementasi otonomi daerah, yang disebabkan oleh ketidakjelasan pembagian urusan dan tumpang tindih regulasi antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Konflik ini dapat terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara provinsi dan kabupaten/kota, serta antar kabupaten/kota yang berbatasan. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menyebutkan bahwa dalam aspek kewenangan, pembagian urusan antara pusat dan daerah sering tumpang tindih, penarikan kembali urusan tertentu oleh pusat menimbulkan ketidakpastian, dan banyak urusan "konkuren" tidak dilengkapi dengan standar yang jelas. Konflik kewenangan juga terjadi dalam konteks pemekaran daerah, di mana daerah induk dan daerah baru sering bersengketa mengenai pembagian aset dan sumber daya, serta batas wilayah. Wakil Ketua DPD RI GKR Hemas menyebutkan bahwa pemekaran wilayah bukan proses yang sederhana dan membutuhkan sinergi penuh antara pemerintah pusat, DPR, dan DPD, serta menjadi tantangan paling berat. Konflik kewenangan juga terjadi antara eksekutif dan legislatif daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang sering kali menghambat efektivitas kebijakan dan pelayanan publik. Untuk mengatasi konflik kewenangan, diperlukan mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dan jelas, baik melalui jalur administratif, politik, maupun yudisial, serta penguatan koordinasi antar tingkat pemerintahan.

5. Dampak Politik Hukum Terhadap Daerah
   Dampak politik hukum terhadap daerah sangat signifikan, terutama dalam hal pembatasan kewenangan, pengurangan sumber keuangan, dan penurunan kualitas pelayanan publik. Politik hukum yang cenderung sentralistik melalui berbagai regulasi sektoral telah menarik kembali sejumlah kewenangan dari kabupaten/kota ke provinsi dan pusat, seperti di bidang energi, sumber daya mineral, kelautan, kesehatan, dan pendidikan, yang sebelumnya menjadi andalan otonomi kabupaten/kota. Wakil Ketua Komite I DPD RI menyatakan bahwa kebijakan pusat yang mengurangi kewenangan daerah justru menghambat efektivitas pelayanan publik dan memperlemah daya saing daerah, dan indikasi kuat terjadinya resentralisasi juga diakui oleh para senator di DPD yang menegaskan bahwa otonomi daerah saat ini telah kehilangan "roh"-nya akibat distorsi regulasi sektoral yang tidak selaras dengan semangat UU Pemerintahan Daerah. Anggota DPD RI Fahira Idris menambahkan bahwa UU Cipta Kerja dan UU Minerba menempatkan posisi pemerintah daerah sebagai badan atau pejabat yang menjalankan kewenangan delegatif presiden, padahal pemda sesuai prinsip otonomi daerah merupakan penyelenggara pemerintahan di daerah otonom, dan hal ini bisa menimbulkan risiko hilangnya pendapatan daerah dan juga timbulnya kerusakan lingkungan akibat hilangnya pengawasan pemda dalam kegiatan pertambangan. Dampak politik hukum terhadap daerah juga terlihat dalam ketergantungan fiskal yang sangat tinggi pada transfer pusat, dengan sekitar 65 persen pendapatan daerah masih bersumber dari transfer pusat, sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah rata-rata hanya sekitar 30 persen.

6. Ketidakpastian Hukum dalam Otonomi Daerah
   Ketidakpastian hukum dalam otonomi daerah merupakan problematika serius yang menghambat efektivitas pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Ketidakpastian hukum disebabkan oleh beberapa faktor: (1) perubahan regulasi yang

sering terjadi tanpa perencanaan yang matang; (2) inkonsistensi antara undang-undang tentang pemerintahan daerah dengan undang-undang sektoral lainnya; (3) tumpang tindih regulasi antara pusat dan daerah; dan (4) ketidakjelasan batas-batas kewenangan antara pusat dan daerah. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menyebutkan bahwa penarikan kembali urusan tertentu oleh pusat menimbulkan ketidakpastian, dan banyak urusan "konkuren" tidak dilengkapi dengan standar yang jelas. Wakil Ketua Komite I DPD RI menyatakan bahwa regulasi-regulasi dari pusat harus selaras dan tidak tumpang tindih, serta tetap menghormati semangat desentralisasi. Ketidakpastian hukum juga tercermin dalam kebijakan pemekaran daerah, di mana DPR RI mendorong penyusunan desain besar otonomi daerah yang memuat blueprint kebutuhan pemekaran atau penggabungan daerah dalam jangka panjang, bahkan hingga 100-200 tahun ke depan, yang menunjukkan bahwa saat ini belum ada kepastian tentang arah kebijakan pemekaran jangka panjang. Ketidakpastian hukum ini berdampak negatif terhadap perencanaan pembangunan daerah, investasi di daerah, dan pelayanan publik, karena daerah tidak dapat merencanakan secara pasti kewenangan dan sumber daya yang akan dimilikinya di masa depan. Untuk mengatasi ketidakpastian hukum, diperlukan konsistensi kebijakan otonomi daerah, harmonisasi regulasi, dan kepastian tentang pembagian kewenangan antara pusat dan daerah.

E. Arah Pembaruan Politik Hukum

1. Penguatan Otonomi Daerah
   Penguatan otonomi daerah merupakan arah pembaruan politik hukum yang mendesak untuk dilakukan mengingat kecenderungan resentralisasi yang semakin menguat dalam beberapa tahun terakhir. Penguatan otonomi daerah mencakup penguatan kewenangan daerah, penguatan kelembagaan daerah, penguatan keuangan daerah, dan penguatan partisipasi masyarakat. Ketua

Komite I DPD RI menegaskan bahwa otonomi daerah harus ditempatkan kembali di jalur yang benar, bukan semata-mata untuk membagi kekuasaan, melainkan sebagai sarana keadilan pembangunan dan penguatan NKRI, dan bila semangat desentralisasi ini tidak dikembalikan, maka mimpi tentang Indonesia Emas 2045 akan terhambat oleh realitas daerah yang tak diberdayakan secara optimal. Penguatan otonomi daerah juga mencakup penguatan otonomi substansi daerah, bukan hanya administrasi, seperti yang disarankan oleh Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi yang menyatakan perlunya standardisasi layanan publik sebagai acuan nasional tetapi tetap fleksibel bagi daerah untuk menyesuaikan konteks lokal serta evaluasi periodik terhadap efektivitas pembagian kewenangan melalui mekanisme konstitusional. Penguatan otonomi daerah memerlukan komitmen politik yang kuat dari pemerintah pusat dan daerah, serta konsensus nasional tentang pentingnya desentralisasi untuk keadilan dan kesejahteraan masyarakat di seluruh Indonesia.

2. Harmonisasi Hukum Pusat dan Daerah
   Harmonisasi hukum pusat dan daerah merupakan langkah penting dalam pembaruan politik hukum desentralisasi untuk mengatasi tumpang tindih regulasi dan konflik kewenangan yang selama ini menghambat efektivitas otonomi daerah. Harmonisasi mencakup penyelarasan antara undang-undang tentang pemerintahan daerah dengan undang-undang sektoral lainnya, serta antara peraturan pusat dan peraturan daerah. Wakil Ketua Komite I DPD RI menyatakan bahwa solusi yang ditawarkan adalah sinkronisasi regulasi antara pusat dan daerah, penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, serta keberanian pemerintah pusat untuk ikhlas berbagi kewenangan demi kemajuan bersama, dan pemerintah pusat tidak boleh memandang daerah hanya sebagai pelaksana teknis, tetapi sebagai mitra strategis dalam membangun Indonesia dari pinggiran, sesuai cita-cita nawacita dan UUD NRI 1945. Harmonisasi hukum juga mencakup upaya untuk

mengurangi dualisme pengaturan, seperti yang terjadi pada pengaturan desa yang berada di bawah lebih dari satu kementerian, yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan duplikasi program. Untuk mewujudkan politik hukum yang ideal, diperlukan reformulasi kebijakan yang menekankan desentralisasi hukum dan memperkuat kapasitas legislasi daerah agar produk hukum daerah lebih responsif, progresif, dan berkeadilan sosial.

3. Kepastian Hukum dalam Pengaturan Otonomi
   Kepastian hukum dalam pengaturan otonomi daerah merupakan prasyarat penting bagi efektivitas pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Kepastian hukum menuntut agar peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah bersifat jelas, konsisten, dan dapat diprediksi, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya dengan pasti. Untuk mencapai kepastian hukum, diperlukan beberapa langkah: (1) penyempurnaan pembagian urusan pemerintahan dengan kriteria terukur meliputi akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional; (2) penguatan otonomi substansi daerah, bukan hanya administrasi; (3) standardisasi layanan publik sebagai acuan nasional tetapi tetap fleksibel bagi daerah untuk menyesuaikan konteks lokal; dan (4) evaluasi periodik terhadap efektivitas pembagian kewenangan melalui mekanisme konstitusional. Kepastian hukum juga memerlukan penyelesaian desain besar otonomi daerah sebagai blueprint kebutuhan pemekaran atau penggabungan daerah dalam jangka panjang, bahkan hingga 100-200 tahun ke depan, agar daerah memiliki kepastian tentang arah kebijakan pemekaran jangka panjang. Kepastian hukum dalam pengaturan otonomi daerah juga mencakup kepastian tentang pembagian hasil sumber daya alam dan dana perimbangan antara pusat dan daerah, serta kepastian tentang mekanisme pengawasan dan akuntabilitas daerah.

4. Efektivitas Pemerintahan Daerah
   Efektivitas pemerintahan daerah merupakan tujuan utama dari otonomi daerah, yang menuntut bahwa pemerintah daerah mampu

menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah, diperlukan beberapa langkah: (1) penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah; (2) peningkatan kualitas pelayanan publik; (3) penguatan mekanisme perencanaan dan penganggaran daerah; (4) penguatan sistem pengawasan dan akuntabilitas; dan (5) peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Wakil Ketua Komite I DPD RI menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tetap memiliki potensi besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan syarat regulasi-regulasi dari pusat harus selaras dan tidak tumpang tindih, serta tetap menghormati semangat desentralisasi, dan pembahasan perubahan terhadap UU Pemerintahan Daerah yang sedang berlangsung harus menjadi momentum untuk memperbaiki arah dan pelaksanaan otonomi daerah agar tidak kehilangan substansi awalnya. Efektivitas pemerintahan daerah juga memerlukan penguatan hubungan antara eksekutif dan legislatif daerah melalui mekanisme checks and balances yang efektif, serta penguatan koordinasi antar tingkat pemerintahan untuk menghindari tumpang tindih kebijakan dan program.

5. Reformasi Kebijakan Desentralisasi
   Reformasi kebijakan desentralisasi merupakan upaya untuk melakukan perubahan mendasar terhadap kebijakan otonomi daerah, guna mengatasi berbagai kelemahan dan tantangan yang dihadapi selama ini. Reformasi kebijakan desentralisasi mencakup reformasi regulasi, reformasi kelembagaan, reformasi fiskal, dan reformasi pelayanan publik. Anggota Badan Pengkajian MPR I Wayan Sudirta menegaskan bahwa persoalan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sudah banyak diketahui dan solusi untuk mengatasinya pun sudah ada, tetapi kalau tidak ada kemauan politik atau political will, tetap saja tidak ada perubahan, sehingga ini adalah persoalan political will dari orang-orang yang mengurus negara ini yang belum mendukung desentralisasi dan

otonomi daerah. Reformasi kebijakan desentralisasi juga mencakup penataan ulang hubungan pusat dan daerah melalui penyelarasan kewenangan pendapatan dan perbaikan desain transfer fiskal, serta reformulasi desentralisasi yang lebih kontekstual dan adaptif. DPR RI mendorong penyusunan desain besar otonomi daerah yang memuat *blueprint* kebutuhan pemekaran atau penggabungan daerah dalam jangka panjang, bahkan hingga 100-200 tahun ke depan, serta PP tentang Penataan Daerah yang berisi daftar daerah yang layak untuk dimekarkan atau digabungkan berdasarkan kriteria objektif, yang akan menjadi landasan bagi reformasi kebijakan desentralisasi secara menyeluruh.

6. Model Politik Hukum Ideal
   Model politik hukum ideal untuk otonomi daerah di Indonesia adalah model yang mampu menyeimbangkan antara kepentingan pusat dan daerah, antara desentralisasi dan sentralisasi, serta antara stabilitas nasional dan demokrasi lokal. Model ideal ini memiliki beberapa karakteristik: (1) komitmen konstitusional yang kuat terhadap desentralisasi dan otonomi daerah; (2) pembagian kewenangan yang jelas, proporsional, dan berdasarkan kriteria yang terukur; (3) hubungan keuangan pusat-daerah yang adil dan selaras; (4) pengawasan yang efektif tetapi tidak berlebihan; (5) penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah; (6) partisipasi masyarakat yang bermakna dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan (7) mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dan adil. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menyebutkan bahwa pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah mencakup empat aspek: aspek kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan, dengan penyempurnaan pembagian urusan pemerintahan dengan kriteria terukur meliputi akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional, serta penguatan otonomi substansi daerah dan standardisasi layanan publik sebagai acuan nasional tetapi tetap fleksibel bagi daerah untuk menyesuaikan konteks

lokal. Model politik hukum ideal juga memerlukan konsistensi kebijakan dan komitmen politik yang kuat dari semua pihak untuk menjaga keberlanjutan otonomi daerah sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat di seluruh Indonesia.

F. Peran Politik dalam Otonomi Daerah

1. Pengaruh Partai Politik Terhadap Otonomi Daerah
   Partai politik memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap otonomi daerah melalui perannya dalam proses legislasi, rekrutmen politik, dan pembentukan kebijakan di tingkat pusat maupun daerah. Di tingkat pusat, partai politik mempengaruhi pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai undang-undang sektoral yang berkaitan dengan otonomi daerah, sering kali dengan memprioritaskan kepentingan politik nasional daripada kepentingan daerah. Di tingkat daerah, partai politik mempengaruhi pemilihan kepala daerah, pembentukan koalisi di DPRD, dan pengambilan kebijakan di tingkat daerah. Pengamat Politik Universitas Diponegoro Nur Hidayat Sardini menilai bahwa pada Pilkada 2024 terjadi perubahan besar di mana partai politik di daerah tidak lagi menjadi aktor utama yang memainkan peran dalam kontestasi, termasuk dalam menentukan koalisi di daerah, karena para kandidat kepala daerah justru dipilih dari pusat sehingga parpol di daerah kehilangan otonominya dalam mengontrol peta politik, dan kondisi ini semakin memburuk di setiap masa Pilkada sejak dua dekade silam. Pengaruh partai politik terhadap otonomi daerah juga terlihat dalam kebijakan pemekaran daerah, di mana penelitian menunjukkan bahwa koalisi vertikal terbangun melalui hubungan dengan partai politik, anggota DPR/DPD RI, kementerian, hingga forum nasional seperti FORKONAS, yang menghasilkan arsitektur kekuasaan yang cair dan sarat kepentingan, di mana kepentingan elit yang mendorong pemekaran tidak hanya berkaitan dengan legitimasi budaya atau janji pembangunan, melainkan juga menyangkut akses jabatan,

distribusi sumber daya politik-ekonomi, serta perhitungan elektoral.

2. Politik Lokal dan Dinamika Pemerintahan Daerah
   Politik lokal memiliki dinamika yang sangat kompleks dan mempengaruhi secara signifikan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Dinamika politik lokal mencakup interaksi antara berbagai aktor politik di tingkat daerah, termasuk kepala daerah, DPRD, partai politik, elit lokal, dan masyarakat. Desentralisasi dan otonomi daerah yang dibuka pasca Reformasi membuka ruang baru bagi praktik politik lokal, namun juga melahirkan bentuk-bentuk baru dari patronase, oligarki, dan politik transaksional yang membatasi partisipasi warga secara substantif. Aktor local baik birokrat, politisi, maupun pengusaha memanfaatkan struktur demokrasi untuk mempertahankan kekuasaan, sementara masyarakat sering kali hanya menjadi penonton dalam proses politik yang semestinya mereka miliki. Direktur Eksekutif KPPOD Herman N. Suparman menyatakan bahwa wacana pemilihan kepala daerah secara tertutup melalui DPRD akan memperlemah sistem pembangunan otonomi daerah dan menggerus proses demokratisasi politik lokal, karena akan menjadi lebih berbahaya terutama akan memperlemah otonomi daerah karena proses kandidasi sangat ditentukan oleh elit politik sehingga aspirasi masyarakat terkait dengan kepala daerah menjadi terhambat. Dinamika politik lokal juga terlihat dalam konflik antara eksekutif dan legislatif daerah yang sering kali menghambat efektivitas pemerintahan dan pelayanan publik.

3. Hubungan Pusat-Daerah dalam Perspektif Politik
   Hubungan pusat-daerah dalam perspektif politik mencerminkan tarik-menarik antara kepentingan pusat dan daerah yang terus berlangsung sejak awal kemerdekaan hingga saat ini. Hubungan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk konfigurasi politik nasional, kepentingan elit politik, dan tuntutan dari daerah. Secara historis, hubungan pusat-daerah mengalami pasang-surut antara sentralisasi dan desentralisasi, yang sering kali dipengaruhi oleh

perubahan rezim politik dan insiden-insiden tertentu di daerah. Anggota Badan Pengkajian MPR I Wayan Sudirta menegaskan bahwa persoalan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sudah banyak diketahui dan solusi untuk mengatasinya pun sudah ada, tetapi kalau tidak ada kemauan politik atau political will, tetap saja tidak ada perubahan, dan ini adalah persoalan political will dari orang-orang yang mengurus negara ini yang belum mendukung desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam perspektif politik, hubungan pusat-daerah juga mencerminkan perebutan kekuasaan dan sumber daya antara pusat dan daerah, di mana pusat cenderung ingin mempertahankan kontrol atas sumber daya strategis, sementara daerah ingin memperoleh otonomi yang lebih besar untuk mengelola sumber daya di wilayahnya. Hubungan ini juga dipengaruhi oleh perkembangan demokrasi, karena desentralisasi, demokrasi, dan liberalisasi merupakan satu kelompok keluarga atau rumpun, dan dengan desentralisasi terjadi transfer kewenangan atau power, tanggung jawab atau responsibility, dan sumber daya atau resources dari pemerintah nasional ke pemerintah daerah.

4. Kepentingan Elit Lokal dalam Otonomi Daerah
   Kepentingan elit lokal memiliki peran yang sangat besar dalam dinamika otonomi daerah, sering kali mempengaruhi kebijakan dan implementasi otonomi daerah untuk kepentingan mereka sendiri. Elit lokal, termasuk kepala daerah, anggota DPRD, pejabat birokrasi, dan pengusaha lokal, memiliki kepentingan dalam memperoleh dan mempertahankan kekuasaan, mengakses sumber daya ekonomi, dan mempengaruhi kebijakan publik di tingkat daerah. Penelitian tentang pembentukan DOB Kabupaten Balanipa menunjukkan bahwa koalisi horizontal tercermin dalam konsolidasi elit lokal, termasuk KAPP, camat, tokoh adat, serta jejaring masyarakat, sementara koalisi vertikal terbangun melalui hubungan dengan partai politik, anggota DPR/DPD RI, kementerian, hingga forum nasional seperti FORKONAS, dan kedua jenis koalisi ini menghasilkan arsitektur kekuasaan yang cair dan

sarat kepentingan. Kepentingan elit yang mendorong pemekaran tidak hanya berkaitan dengan legitimasi budaya atau janji pembangunan, melainkan juga menyangkut akses jabatan, distribusi sumber daya politik-ekonomi, serta perhitungan elektoral, sementara partisipasi publik relatif terbatas dan lebih sering dijadikan basis legitimasi simbolik ketimbang aktor substantif. Kepentingan elit lokal juga terlihat dalam wacana pemilihan kepala daerah secara tertutup melalui DPRD, yang menurut Direktur Eksekutif KPPOD Herman N. Suparman akan menjadi bancakan elite politik karena proses kandidasi sangat ditentukan oleh elit politik dan aspirasi masyarakat terkait dengan kepala daerah menjadi terhambat.

5. Konflik Politik dalam Implementasi Otonomi
   Konflik politik sering kali muncul dalam implementasi otonomi daerah, baik antara pusat dan daerah, antara eksekutif dan legislatif daerah, maupun antar elit lokal yang bersaing memperebutkan kekuasaan dan sumber daya. Konflik ini dapat menghambat efektivitas pemerintahan daerah dan merugikan masyarakat yang seharusnya menjadi penerima manfaat utama dari otonomi daerah. Wakil Ketua DPD RI GKR Hemas menyebutkan bahwa pemekaran wilayah bukan proses yang sederhana dan membutuhkan sinergi penuh antara pemerintah pusat, DPR, dan DPD, serta menjadi tantangan paling berat bagi DPD. Konflik politik juga muncul dalam pembahasan undang-undang otonomi daerah, di mana proses legislasi kerap tidak berjalan ideal dan DPD sering terkejut ketika DPR menggelar rapat bersama karena terkadang anggota DPD sudah berada di luar daerah dan harus mendadak kembali ke Jakarta, yang menunjukkan kurangnya koordinasi dalam proses legislasi. Konflik politik juga terlihat dalam ketidakhadiran pejabat eksekutif dalam rapat pembahasan legislasi, yang menurut GKR Hemas menyebabkan banyak kebutuhan daerah tidak terselesaikan. Konflik politik dalam implementasi otonomi juga terlihat dalam praktik politik uang dalam Pilkada, polarisasi sosial di masyarakat,

serta belum optimalnya hubungan hierarkis antara pemerintah kabupaten, provinsi, dan pusat.

6. Rekomendasi Pengelolaan Politik Otonomi Daerah
   Pengelolaan politik otonomi daerah memerlukan pendekatan yang komprehensif dan melibatkan semua pemangku kepentingan untuk mengurangi konflik dan meningkatkan efektivitas otonomi daerah. Beberapa rekomendasi yang dapat diajukan: (1) penguatan komitmen politik terhadap desentralisasi dan otonomi daerah, sebagaimana ditekankan oleh Anggota Badan Pengkajian MPR I Wayan Sudirta bahwa persoalan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sudah banyak diketahui dan solusi untuk mengatasinya pun sudah ada, tetapi kalau tidak ada kemauan politik atau political will, tetap saja tidak ada perubahan; (2) penguatan koordinasi antara pusat dan daerah dalam proses pembuatan kebijakan yang berdampak pada daerah; (3) penguatan peran DPD dalam proses legislasi dan pengawasan otonomi daerah; (4) penguatan mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah; (5) penguatan akuntabilitas dan transparansi pemerintahan daerah; dan (6) pengembangan mekanisme penyelesaian konflik yang efektif dan adil. Wakil Ketua Komite I DPD RI menyatakan bahwa solusi yang ditawarkan adalah sinkronisasi regulasi antara pusat dan daerah, penguatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, serta keberanian pemerintah pusat untuk ikhlas berbagi kewenangan demi kemajuan bersama, dan pemerintah pusat tidak boleh memandang daerah hanya sebagai pelaksana teknis, tetapi sebagai mitra strategis dalam membangun Indonesia dari pinggiran, sesuai cita-cita nawacita dan UUD NRI 1945. Pengelolaan politik otonomi daerah yang baik akan memastikan bahwa otonomi daerah benar-benar memberikan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penguatan NKRI.

G. Referensi

[1] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

[2] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[3] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[4] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

[5] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

[6] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

[7] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

[8] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

[9] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

[10] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

[11] DPD RI. (2025, Mei). *Majalah Senator* (Edisi I).

[12] Kompas.com. (2024, 3 Februari). Fahira Idris: Capres harus paham saat ini otonomi daerah diterapkan setengah hati.

[13] Kompas.com. (2024, 2 Agustus). Pilkada 2024, parpol di daerah dinilai kian kehilangan otonomi tentukan calon kepala daerah.

[14] Media Indonesia. (2024, 20 Desember). Pemilihan kepala daerah lewat DPRD memperlemah otonomi dan desentralisasi.

[15] ANTARA News. (2025, 22 November). Badan Pengkajian MPR bahas desentralisasi dan otonomi daerah dalam FGD.

[16] ANTARA News. (2025, 17 Desember). MPR dorong perbaikan pengaturan desa untuk desentralisasi efektif.

[17] TVRI News. (2025, 28 April). DPR RI dorong penyusunan desain besar otonomi daerah.

[18] RRI.co.id. (2025, 24 November). GKR Hemas soroti tantangan penguatan DPD dalam legislasi.

[19] Tempo.co. (2024, 22 Desember). Riwayat pemekaran daerah di Indonesia.

[20] JDIH DPR RI. (2025, 29 April). Komisi II tegaskan pembentukan DOB tunggu pengesahan dua peraturan pemerintah.

[21] Jurnal Fakultas Hukum Unpad. (2025). Fajar dan senja otonomi daerah: Trajektori dua dekade.

[22] Garuda Kemdikbud. (2025). Politik hukum pembentukan peraturan daerah dalam bingkai otonomi daerah.

[23] Garuda Kemdikbud. (2026). Implikasi kebijakan sentralisasi terhadap prinsip otonomi daerah.

[24] UGM Repository. (2025). Konfigurasi politik lokal: Interaksi dan kepentingan elit dalam dinamika pembentukan DOB Kabupaten Balanipa.

[25] Komnas Perempuan Library. (2005). Politisasi demokrasi politik lokal baru.

BAB 6
KEDUDUKAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH

A. Pemerintah Daerah Sebagai Subjek Hukum

1. Pengertian Pemerintah Daerah sebagai Subjek Hukum
   Pemerintah daerah adalah entitas yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi rakyat. Secara yuridis, pemerintah daerah bukan sekadar perpanjangan tangan pemerintah pusat, melainkan badan publik yang berdiri sendiri dengan hak dan kewajiban, dapat menjadi pihak dalam hubungan hukum, serta memikul konsekuensi hukum atas tindakan pejabatnya. Pengakuan ini mengubah pola hubungan pusat–daerah yang semula bersifat instruktif menjadi kemitraan berbasis kewenangan yang terbagi. Norma dalam UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan pergeseran tersebut, di mana kewenangan mengatur tidak lagi bergantung pada pemberian tugas dari atas, melainkan melekat sebagai hak otonom yang dijamin konstitusi[1].

2. Kedudukan Hukum Pemerintah Daerah
   Berdasarkan UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) dan UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah daerah berkedudukan sebagai penyelenggara negara yang menjalankan otonomi nyata, luas, dan bertanggung jawab. Sebagai subjek hukum publik, pemerintah daerah memiliki kemandirian dalam batas urusan yang didelegasikan konstitusi dan undang-undang, sekaligus tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedudukan ganda melekat pada Gubernur: selaku Kepala Daerah Provinsi sekaligus wakil

Pemerintah Pusat di daerah. Pengaturan ini menempatkan Gubernur pada posisi penghubung sekaligus penyeimbang, sehingga kebijakan daerah tetap selaras dengan arah kebijakan nasional tanpa mengurangi ruang kewenangan daerah di bawahnya[24].

3. Wewenang Pemerintah Daerah
   UU No. 22 Tahun 1999 menganut asas otonomi seluas-luasnya: kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Secara operasional, wewenang meliputi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, pengelolaan keuangan dan aset daerah, penyusunan peraturan daerah, pelayanan publik, serta penegakan peraturan yang telah ditetapkan. Data menunjukkan pelimpahan kewenangan ini menghadapi kendala berupa ketimpangan kapasitas kelembagaan antar-daerah dan tumpang tindih regulasi. Hal ini menunjukkan bahwa secara normatif asasnya sangat luas, namun dalam implementasinya pembagian urusan masih memerlukan kejelasan batas agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum maupun beban kerja yang tidak seimbang antar-daerah[16].

4. Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah
   Pemerintah daerah memikul tanggung jawab hukum atas setiap tindakan atau kelalaian yang merugikan warga maupun lembaga lain, sesuai asas tanggung jawab negara atas kerugian yang diderita rakyat karena perbuatan pejabat negara. Tanggung jawab dapat berupa pembatalan keputusan, ganti rugi, pemulihan keadaan, maupun sanksi administratif yang dijatuhkan oleh lembaga pengawas atau pengadilan. Prinsip ini menjamin bahwa pemberian kewenangan yang besar disertai beban tanggung jawab yang setara, sehingga warga negara tidak menanggung kerugian tanpa jalan pemulihan yang jelas dan dapat diakses melalui jalur hukum yang berlaku[9].

5. Akuntabilitas Pemerintah Daerah
   Akuntabilitas dijalankan melalui penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan secara berkala kepada DPRD dan kepada Pemerintah Pusat. Laporan memuat kinerja kebijakan, realisasi anggaran, serta kendala yang dihadapi. Mekanisme ini menjadi jembatan agar pelaksanaan otonomi tidak lepas dari kendali publik maupun pengawasan kebijakan nasional. Dua jalur pertanggungjawaban tersebut menegaskan bahwa kewenangan daerah bukan kekuasaan mutlak, melainkan kepercayaan rakyat yang harus dipertanggungjawabkan baik kepada masyarakat setempat maupun kepada negara kesatuan secara keseluruhan[1].
6. Status Hukum Pemerintah Daerah
   Pemerintah daerah berstatus sebagai badan hukum publik yang memiliki kekayaan sendiri, dapat mengadakan perjanjian, menjadi pihak dalam sengketa di pengadilan, serta memiliki hak istimewa tertentu dalam pelaksanaan kekuasaan publik. Status ini menegaskan bahwa pemerintah daerah bukan unit administratif semata, melainkan wujud pembagian kekuasaan dalam negara kesatuan yang berlandaskan konstitusi. Dengan status ini, pemerintah daerah dapat berdiri sendiri dalam hubungan hukum tanpa harus selalu diwakili instansi pusat, sekaligus memikul dampak hukum dari setiap tindakan yang dilaksanakannya[2]

B. Kepala Daerah

1. Kedudukan Hukum Kepala Daerah
   Kepala Daerah adalah pejabat eksekutif tertinggi sekaligus penyelenggara pemerintahan daerah yang kedudukannya setara dengan DPRD, bukan di bawah maupun di atasnya. Gubernur memiliki kedudukan ganda: Kepala Daerah Provinsi sekaligus wakil Pemerintah Pusat. UU No. 22 Tahun 1999 masih mengenal pemilihan oleh DPRD, yang kemudian berubah menjadi pemilihan langsung rakyat pada regulasi selanjutnya. Pergeseran cara pemilihan tersebut mencerminkan perubahan basis legitimasi, dari semata-mata kepercayaan lembaga perwakilan menjadi mandat

langsung dari rakyat, yang sekaligus memperkuat akuntabilitas sekaligus memperluas tanggung jawab politis Kepala Daerah[13].

2. Hak dan Kewajiban Kepala Daerah
   Kepala Daerah berhak mengajukan rancangan peraturan daerah, menetapkan peraturan kepala daerah, mengangkat dan memberhentikan pegawai daerah, serta menerima tunjangan dan fasilitas jabatan yang diatur peraturan. Kewajibannya meliputi menjaga tegaknya Pancasila dan UUD 1945, memelihara keutuhan NKRI, menyampaikan laporan pertanggungjawaban, serta menjamin pelayanan publik yang merata dan berkeadilan. Keseimbangan antara hak dan kewajiban ini menunjukkan bahwa setiap kewenangan yang diberikan disertai batasan dan tujuan yang harus dipenuhi, sehingga kekuasaan tidak digunakan untuk kepentingan pribadi melainkan untuk kepentingan umum[1].

3. Wewenang Kepala Daerah
   Wewenang meliputi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, pengajuan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan peraturan daerah, pengelolaan keuangan dan aset daerah, serta pembinaan aparatur sipil negara di daerah. Dalam praktiknya, penyelenggaraan sering kali terhambat oleh penarikan kembali sebagian kewenangan ke pusat dalam perubahan regulasi berikutnya. Hal ini menunjukkan adanya dinamika pengaturan yang terus menyesuaikan kapasitas dan kebutuhan, sekaligus menandakan bahwa batas kewenangan tidak bersifat statis melainkan berkembang seiring evaluasi pelaksanaan otonomi[3].

4. Larangan bagi Kepala Daerah
   Kepala Daerah dilarang merangkap jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan, melakukan tindakan diskriminatif, menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi/keluarga/partai, serta melanggar prinsip negara hukum. Pelanggaran dapat menjadi dasar proses pemberhentian maupun tuntutan hukum. Ketentuan ini berfungsi sebagai benteng etika dan hukum agar pelaksanaan kewenangan tetap bersih dari

penyalahgunaan, sekaligus menjaga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintahan daerah[10].

5. Pertanggungjawaban Kepala Daerah
   Paling sedikit satu tahun sekali dan pada akhir masa jabatan, Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD dan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Apabila ditolak oleh DPRD, Kepala Daerah diberi kesempatan penjelasan; jika ditolak kembali, dapat berujung pada pemberhentian, dan tidak dapat dicalonkan lagi pada masa jabatan berikutnya. Mekanisme penolakan ini menunjukkan bahwa DPRD memiliki kendali politis yang nyata atas kinerja eksekutif, sehingga hubungan keduanya bukan sekadar seremonial melainkan sarana pengawasan yang efektif[1].

6. Pemberhentian Kepala Daerah
   Pemberhentian dapat terjadi karena masa jabatan berakhir, meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan tidak dengan hormat karena pelanggaran sumpah jabatan, tindak pidana, ketidakmampuan menjalankan tugas, atau penolakan pertanggungjawaban secara berturut-turut. Penyidikan terhadap Kepala Daerah memerlukan persetujuan tertulis Presiden, kecuali tertangkap tangan dalam tindak pidana tertentu. Persyaratan khusus ini dirancang untuk melindungi stabilitas pemerintahan daerah dari gangguan yang tidak beralasan, tanpa menutup kemungkinan proses hukum jika pelanggaran nyata terjadi[1].

C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Kedudukan Hukum DPRD
   DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sekaligus unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan dengan Kepala Daerah. DPRD bukan lembaga di bawah eksekutif, melainkan pemegang kekuasaan membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah serta menjalankan fungsi pengawasan. Kesetaraan kedudukan ini

menjadi dasar sistem saling mengawasi, sehingga tidak ada satu lembaga yang berkedudukan lebih tinggi dan dapat menekan lembaga lainnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah[10].

2. Fungsi Legislasi DPRD
   DPRD membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah; setiap rancangan memerlukan persetujuan bersama sebelum ditetapkan. Ruang pengaturan meliputi urusan rumah tangga daerah sesuai asas otonomi, namun tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum. Data menunjukkan banyak Perda bermasalah hingga dibatalkan karena tumpang tindih atau bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Hal ini menandakan bahwa kewenangan membentuk peraturan memang luas, namun tetap terikat pada hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga kebebasan mengatur daerah tidak menjadi sarana menciptakan aturan yang menyimpang dari sistem hukum nasional[7].

3. Fungsi Anggaran DPRD
   DPRD membahas dan menyetujui rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan Kepala Daerah, termasuk perubahan dan pertanggungjawabannya. Persetujuan ini bukan sekadar formalitas, melainkan sarana menentukan prioritas pembangunan dan memastikan alokasi berkeadilan serta transparan. Melalui fungsi ini, DPRD menjamin bahwa anggaran negara benar-benar digunakan untuk kepentingan rakyat sesuai aspirasi, bukan semata-mata mengikuti kehendak pihak eksekutif[15].

4. Fungsi Pengawasan DPRD
   DPRD mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD, kinerja pemerintahan daerah, serta penggunaan sumber daya daerah. Wewenang pengawasan didukung hak-hak: interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Pengawasan ini sering kali menghadapi kelemahan karena dominasi kekuatan politik yang sama antara eksekutif dan legislatif daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa secara hukum instrumen pengawasan sudah

tersedia, namun efektivitasnya sangat bergantung pada dinamika politik dan kemandirian sikap anggota lembaga terhadap kepentingan partai maupun kekuasaan[10].

5. Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah
   Hubungan keduanya bersifat setara dan kemitraan, sekaligus mengandung mekanisme saling mengawasi. Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan berkala; DPRD dapat meminta penjelasan atau mengajukan pendapat. Ketidaksepahaman dapat diselesaikan melalui musyawarah, dan jika tidak tercapai, dapat dirujuk ke pengawasan pusat. Cara penyelesaian ini menegaskan bahwa prinsip mufakat tetap menjadi prioritas, namun tetap ada jalan keluar jika kebuntuan terjadi agar pelayanan publik tidak terhenti[1].
6. Hak-hak DPRD
   Secara kelembagaan maupun perorangan, DPRD memiliki hak: mengajukan rancangan peraturan daerah, mengajukan pertanyaan, menyatakan pendapat, melakukan pengawasan, serta hak-hak lain yang diatur undang-undang. Hak angket dan interpelasi menjadi instrumen utama menjaga keseimbangan kekuasaan di tingkat daerah. Tanpa hak-hak ini, fungsi pengawasan tidak akan berjalan efektif, sehingga pengaturannya menegaskan keinginan pembentuk undang-undang agar DPRD benar-benar berfungsi sebagai penyeimbang kekuasaan eksekutif[10].

D. Perangkat Daerah

1. Organisasi Perangkat Daerah
   Perangkat daerah dibentuk untuk membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Jumlah, susunan, dan tata kerja disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah agar tidak terjadi pembengkakan birokrasi. Dalam praktiknya, variasi struktur antar-daerah cukup lebar di bawah kerangka dasar yang ditetapkan pemerintah pusat. Fleksibilitas ini memberi ruang

agar organisasi tidak seragam secara paksa, melainkan disesuaikan dengan karakteristik dan skala kebutuhan masing-masing daerah[1].

2. Fungsi Perangkat Daerah
   Fungsi utamanya meliputi perumusan kebijakan teknis, pemberian pelayanan publik, pelaksanaan administrasi pemerintahan, pengelolaan keuangan dan aset, serta pembinaan dan pengawasan terhadap unit kerja di bawahnya. Setiap perangkat daerah bergerak sesuai bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembagian fungsi ini memastikan bahwa tugas pemerintahan yang beragam dapat dikelola secara khusus dan terkoordinasi, sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih terarah dan responsif[1].

3. Tata Kerja Perangkat Daerah
   Setiap perangkat daerah bekerja berdasarkan prinsip hierarki, koordinasi, integrasi, sinkronisasi, serta penyederhanaan birokrasi. Prinsip ini menjadi pedoman agar pelaksanaan tugas berjalan tertib, tidak saling tumpang tindih, dan tetap bergerak ke arah tujuan yang sama meskipun dilakukan oleh unit yang berbeda[1].

4. Koordinasi Antar Perangkat Daerah
   Koordinasi dikoordinasikan oleh Sekretariat Daerah guna menghindari tumpang tindih kebijakan dan meningkatkan efektivitas pelayanan. Dengan adanya satu pintu koordinasi, kebijakan antar-bidang dapat diselaraskan lebih cepat dan konsisten, sehingga masyarakat tidak menerima aturan yang saling bertentangan dari instansi yang berbeda[7].

5. Evaluasi Kinerja Perangkat Daerah
   Evaluasi dilakukan secara berkala oleh Sekretariat Daerah maupun lembaga pengawasan fungsional (Inspektorat) untuk mengukur capaian target, efisiensi anggaran, serta kualitas pelayanan. Hasil evaluasi menjadi dasar perbaikan berkelanjutan, sehingga kinerja birokrasi tidak hanya berorientasi pada penyelesaian administrasi

semata, melainkan terus bergerak menuju peningkatan kualitas pelayanan publik[6].

6. Reformasi Birokrasi Perangkat Daerah
   Penyederhanaan struktur, pengurangan prosedur, peningkatan kompetensi aparatur, dan penguatan sistem informasi menjadi agenda berkelanjutan. Langkah ini diarahkan untuk menghilangkan birokrasi yang kaku dan lambat, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah mampu merespons kebutuhan masyarakat dengan lebih cepat, murah, dan transparan[10].

E. Hubungan Antar Lembaga Daerah

1. Sinergi Antar Lembaga Daerah
   Sinergi dibangun atas dasar saling melengkapi antara Kepala Daerah (eksekutif), DPRD (legislatif), dan perangkat daerah (administratif) guna mencapai tujuan otonomi daerah. Kebersamaan dalam penyusunan program dan APBD menjadi momen utama penyatuan visi sebelum kebijakan dijalankan. Tanpa sinergi yang kuat, pembagian kekuasaan justru dapat menjadi sumber kebuntuan, sehingga kerja sama antar-lembaga sama pentingnya dengan pengawasan agar tujuan pemerintahan daerah dapat tercapai[13][15].

2. *Checks and Balances* di Tingkat Daerah
   Mekanisme tercermin dalam persetujuan bersama Perda dan APBD, kewajiban pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, serta hak pengawasan DPRD terhadap kinerja eksekutif. Sistem ini dirancang agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada satu lembaga, meskipun dalam praktik sering melemah karena dominasi kekuatan politik yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa desain kelembagaan sudah memenuhi prinsip pembagian kekuasaan, namun keberhasilan pelaksanaannya tetap dipengaruhi oleh dinamika politik di tingkat daerah[15][10].

3. Koordinasi Antar Lembaga Daerah
   Koordinasi dijalankan melalui rapat pimpinan gabungan, konsultasi antar-pimpinan, dan kesepakatan prosedur kerja bersama. Koordinasi yang baik mencegah konflik norma antar-peraturan yang diterbitkan masing-masing lembaga. Melalui mekanisme ini, perbedaan pandangan dapat diselesaikan sejak dini sebelum berkembang menjadi sengketa yang menghambat pelayanan publik[17].

4. Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Daerah
   Perselisihan diselesaikan terlebih dahulu melalui musyawarah untuk mufakat. Apabila tidak tercapai, pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri atau Gubernur bertindak sebagai penengah sesuai tingkatannya, tanpa mengurangi kewenangan lembaga daerah yang bersangkutan. Pengaturan ini menjamin bahwa sengketa tidak berlarut-larut dan mengganggu penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus menegaskan peran pemerintah pusat sebagai penjamin keteraturan penyelenggaraan otonomi daerah[12].

5. Penguatan Kelembagaan Daerah
   Penguatan mencakup pengaturan pembagian tugas yang jelas, peningkatan kompetensi SDM, serta penguatan sistem pendukung tata kelola. Kelembagaan yang kuat menjadi prasyarat agar desentralisasi menghasilkan kualitas pelayanan yang setara antar-daerah. Tanpa kemampuan kelembagaan yang memadai, pemberian kewenangan yang luas justru berisiko menimbulkan ketimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan di daerah[105].

6. Model Hubungan Ideal Antar Lembaga Daerah
   Hubungan yang ideal adalah kemitraan sejajar: eksekutif bebas menyusun dan melaksanakan kebijakan, legislatif menjalankan fungsi pembentukan peraturan dan pengawasan tanpa intervensi berlebihan, dan keduanya tetap berkomunikasi serta saling menghormati batas kewenangan masing-masing. Pola ini memungkinkan setiap lembaga bekerja secara optimal tanpa saling menguasai atau saling menghambat, sehingga tujuan otonomi daerah dapat tercapai secara berkelanjutan[13].

F. Akuntabilitas Hukum Pemerintah Daerah

1. Akuntabilitas Vertikal
   Pemerintah daerah menyampaikan laporan dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah maupun tugas pembantuan. Pengawasan ini menjamin kesesuaian pelaksanaan otonomi dengan kebijakan nasional dan prinsip Negara Kesatuan. Dengan demikian, kemandirian daerah tidak berubah menjadi pemisahan dari kerangka negara, melainkan tetap menjadi bagian yang terintegrasi dalam sistem pemerintahan nasional[14].

2. Akuntabilitas Horizontal
   Bertanggung jawab kepada DPRD dan masyarakat setempat melalui laporan pertanggungjawaban berkala, penjelasan kebijakan, serta keterbukaan informasi. Mekanisme ini menjamin kendali lokal atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akuntabilitas ini memastikan bahwa kinerja pemerintahan daerah pertama-tama dipertanggungjawabkan kepada rakyat yang berada di wilayahnya, bukan hanya kepada pihak di atasnya[1510].

3. Akuntabilitas Publik
   Masyarakat berhak mengetahui kebijakan, anggaran, dan kinerja pemerintahan daerah melalui keterbukaan informasi dan akses dokumen resmi. Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan memperkuat legitimasi sekaligus mengurangi praktik penyalahgunaan wewenang. Akuntabilitas ini menempatkan masyarakat bukan sekadar objek pelayanan, melainkan pengawas dan penilai utama kinerja pemerintahan daerah[105].

4. Akuntabilitas Hukum
   Setiap tindakan pemerintah daerah harus memiliki dasar hukum yang sah dan dapat diuji kebenarannya di hadapan pengadilan. Tindakan tanpa dasar hukum dapat dibatalkan; kerugian yang ditimbulkan wajib diganti sesuai ketentuan perundang-undangan. Prinsip ini menjamin bahwa pelaksanaan otonomi daerah tetap

berada dalam koridor negara hukum, sehingga kekuasaan yang besar tidak digunakan secara sewenang-wenang[1410].

5. Sanksi terhadap Pelanggaran Hukum
   Sanksi dapat berupa: pembatalan Peraturan Daerah atau keputusan Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pengadilan Tata Usaha Negara; sanksi administratif terhadap pejabat; tuntutan ganti rugi; hingga sanksi pidana jika memenuhi unsur tindak pidana. Berjenjangnya bentuk sanksi menunjukkan bahwa hukum memberikan perlakuan yang proporsional sesuai jenis dan beratnya pelanggaran, sehingga tidak ada pelanggaran yang dibiarkan tanpa konsekuensi[114].

6. Mekanisme Pengawasan Akuntabilitas
   Pengawasan berjalan secara berjenjang: pengawasan internal oleh Inspektorat daerah, pengawasan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan, pengawasan politik oleh DPRD, serta pengawasan hukum oleh Pengadilan. Pengawasan berbasis data dan informasi yang transparan menjadi kunci agar akuntabilitas bukan sekadar formalitas administrasi. Keberagaman jalur pengawasan ini menutup celah kelemahan pada satu mekanisme dengan kekuatan mekanisme lainnya, sehingga pengawasan menjadi lebih menyeluruh dan akuntabel[110].

G. Referensi

[1] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.

[2] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18–18B.

[3] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[4] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (2).

[5] World Bank. (2026). *Decentralization in Indonesia*.

[6] Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2025). *Evaluasi pelaksanaan otonomi daerah 2025*.

[7] *Jurnal Hukum & Pembangunan, 49*(2), 21–38. (2025).

[8] *Jurnal Desentralisasi & Otonomi Daerah, 12*(1), 14–29. (2026).

[9] Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 123 K/TUN/2023.

[10] Badan Pembinaan Hukum Nasional. (2024). *Model kedudukan DPRD dalam sistem ketatanegaraan*.

BAB 7
KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Urusan Pemerintahan Absolut

1. Pengertian Urusan Absolut
   Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan tidak dapat diserahkan kepada daerah otonom. Pasal 9 ayat (2) UU 23/2014 mendefinisikan urusan pemerintahan absolut sebagai "Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat". Berbeda dengan rezim sebelumnya yang menganut prinsip residu, di mana semua urusan menjadi kewenangan daerah kecuali yang secara tegas dikecualikan, UU 23/2014 mengubah pendekatan tersebut dengan mengklasifikasikan urusan secara lebih terstruktur. Perubahan ini menandai pergeseran filosofis yang signifikan dalam pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, di mana pemerintah pusat tidak lagi hanya memiliki enam urusan tertentu, melainkan dapat mengklaim urusan-urusan strategis lainnya sebagai urusan absolut berdasarkan kriteria tertentu.

2. Dasar Hukum Urusan Absolut
   Dasar hukum urusan absolut diatur secara tegas dalam Pasal 10 ayat (1) UU 23/2014 yang menyebutkan enam bidang urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Keenam urusan tersebut meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama. Penentuan keenam urusan ini didasarkan

pada pertimbangan bahwa urusan-urusan tersebut bersifat strategis bagi kepentingan nasional dan memerlukan keseragaman kebijakan di seluruh wilayah NKRI, sehingga tidak tepat jika diserahkan kepada daerah dengan potensi perbedaan kebijakan antar daerah. Dasar hukum ini memberikan kepastian bahwa keenam urusan tersebut mutlak berada di tangan pemerintah pusat, baik dalam perumusan kebijakan, pelaksanaan, maupun pengawasannya.

3. Ruang Lingkup Urusan Absolut
   Ruang lingkup urusan absolut mencakup seluruh aspek dari keenam bidang yang menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat. Politik luar negeri mencakup hubungan diplomatik, perjanjian internasional, dan representasi negara di forum internasional. Pertahanan mencakup pengelolaan Tentara Nasional Indonesia, sistem pertahanan negara, dan kebijakan pertahanan nasional. Keamanan mencakup kepolisian, ketertiban nasional, dan penanganan ancaman keamanan berskala nasional. Yustisi mencakup peradilan, kejaksaan, dan sistem hukum nasional. Moneter dan fiskal nasional mencakup kebijakan keuangan negara, sistem perbankan, dan pengelolaan anggaran negara. Agama mencakup kebijakan keagamaan nasional dan pengelolaan lembaga keagamaan tingkat nasional. Dalam urusan absolut ini, daerah tidak memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan sendiri, melainkan hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pusat di tingkat lokal melalui mekanisme dekonsentrasi atau tugas pembantuan. Hal ini menegaskan bahwa dalam urusan absolut, hubungan pusat-daerah bersifat hierarkis dan instruktif, bukan kemitraan setara.

4. Implementasi Urusan Absolut di Daerah
   Implementasi urusan absolut di daerah dilakukan melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan, di mana pemerintah pusat menugaskan aparatnya di daerah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan pusat. Dalam implementasinya, pemerintah daerah bertindak sebagai

perpanjangan tangan pemerintah pusat dan tidak memiliki kebebasan untuk mengatur atau mengurus urusan absolut sesuai dengan keinginan daerah. Misalnya, dalam bidang keamanan, Kepolisian Daerah (Polda) dan Kepolisian Resort (Polres) berada di bawah komando Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang merupakan lembaga vertikal pusat. Demikian pula dalam bidang agama, Kantor Kementerian Agama di daerah merupakan instansi vertikal yang melaksanakan kebijakan Kementerian Agama pusat. Pola implementasi ini menunjukkan bahwa meskipun terjadi desentralisasi, pemerintah pusat tetap mempertahankan kontrol penuh atas urusan-urusan strategis melalui struktur organisasi yang hierarkis dan independen dari pemerintahan daerah.

5. Evaluasi Pelaksanaan Urusan Absolut
   Evaluasi pelaksanaan urusan absolut menunjukkan bahwa model ini efektif dalam menjaga keseragaman kebijakan nasional di bidang-bidang strategis dan mencegah terjadinya perbedaan kebijakan antar daerah yang dapat mengancam keutuhan NKRI. Namun, evaluasi juga menunjukkan bahwa pelaksanaan urusan absolut terkadang menimbulkan tumpang tindih dengan urusan daerah, terutama ketika kebijakan pusat memerlukan koordinasi dengan kebijakan daerah dalam urusan konkuren. Selain itu, pelaksanaan urusan absolut yang terlalu kaku dan tidak memperhatikan karakteristik lokal dapat menimbulkan ketegangan antara pusat dan daerah, terutama dalam bidang agama dan yustisi yang memiliki dimensi lokal yang kuat. Evaluasi juga menunjukkan bahwa kejelasan batas antara urusan absolut dan urusan konkuren masih menjadi tantangan, karena dalam praktiknya beberapa urusan yang secara formal termasuk urusan absolut memiliki implikasi yang signifikan terhadap pelaksanaan urusan daerah, sehingga memerlukan koordinasi yang intensif antara pusat dan daerah dalam implementasinya.

6. Permasalahan Urusan Absolut
   Beberapa permasalahan muncul dalam implementasi urusan absolut. Pertama, perbedaan interpretasi tentang batas-batas urusan absolut dengan urusan konkuren sering kali menimbulkan sengketa kewenangan antara pusat dan daerah. Kedua, dalam praktiknya, pemerintah pusat terkadang memperluas cakupan urusan absolut di luar enam bidang yang disebutkan dalam UU 23/2014 melalui interpretasi yang luas, yang berpotensi menggerus otonomi daerah. Hal ini tercermin dalam kecenderungan resentralisasi yang terjadi melalui berbagai regulasi sektoral seperti UU Cipta Kerja dan UU Minerba yang menarik kembali sejumlah kewenangan daerah. Ketiga, implementasi urusan absolut di daerah sering kali menghadapi kendala koordinasi antara instansi vertikal pusat dan pemerintah daerah, yang dapat menghambat efektivitas pelaksanaan kebijakan. Keempat, dalam situasi darurat atau krisis, seperti bencana alam atau pandemi, diperlukan fleksibilitas yang lebih besar dalam pelaksanaan urusan absolut, yang terkadang tidak tersedia karena rigiditas prosedur pusat. Permasalahan-permasalahan ini menunjukkan perlunya keseimbangan yang lebih baik antara kepentingan nasional dan kebutuhan daerah dalam pengaturan urusan absolut.

B. Urusan Pemerintahan Konkuren

1. Konsep Urusan Konkuren
   Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota, yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Berbeda dengan urusan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat, urusan konkuren memberikan ruang bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Pasal 9 ayat (3) UU 23/2014 menyatakan bahwa "Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan

Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota". Pasal 9 ayat (4) menegaskan bahwa "Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah". Perubahan dari UU 32/2004 yang menganut prinsip residu ke UU 23/2014 yang mengatur pembagian urusan konkuren secara spesifik menunjukkan bahwa daerah tidak lagi secara otomatis memiliki kewenangan atas urusan di luar urusan absolut, melainkan harus menunggu penyerahan dari pusat sesuai dengan pembagian dalam lampiran undang-undang. Perubahan ini dianggap oleh banyak pengamat sebagai langkah resentralisasi yang signifikan.

2. Pembagian Urusan Konkuren (Urusan Wajib dan Pilihan)
   Pembagian urusan konkuren dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang harus dilaksanakan oleh daerah untuk menjamin hak-hak dasar masyarakat, yang dibagi menjadi urusan wajib terkait pelayanan dasar dan urusan wajib tidak terkait pelayanan dasar. Urusan wajib terkait pelayanan dasar mencakup pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan dan kawasan permukiman, ketenteraman dan ketertiban umum, dan sosial. Urusan pilihan adalah urusan yang berkaitan dengan potensi unggulan daerah yang dapat dikembangkan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masing-masing daerah, seperti pertanian, kelautan dan perikanan, pariwisata, perdagangan, dan industri. Pembagian urusan konkuren didasarkan pada tiga prinsip utama: akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Urusan yang lokasinya lintas provinsi menjadi kewenangan pusat, urusan yang lintas kabupaten/kota menjadi kewenangan provinsi, dan urusan yang lokasinya dalam kabupaten/kota menjadi kewenangan kabupaten/kota. Selain itu, kriteria penggunaan sumber daya yang lebih efisien juga menjadi pertimbangan dalam pembagian urusan, di mana urusan yang lebih

efisien jika dilakukan oleh pusat menjadi kewenangan pusat, dan demikian pula untuk provinsi dan kabupaten/kota.

3. Pelaksanaan Urusan Konkuren di Daerah
   Pelaksanaan urusan konkuren di daerah diwujudkan melalui berbagai kebijakan dan program yang disesuaikan dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Daerah provinsi melaksanakan urusan konkuren yang menjadi kewenangannya, yang meliputi urusan yang lokasinya lintas kabupaten/kota, urusan yang penggunanya lintas kabupaten/kota, urusan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas kabupaten/kota, dan urusan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh provinsi. Daerah kabupaten/kota melaksanakan urusan konkuren yang menjadi kewenangannya, yang meliputi urusan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota, urusan yang penggunanya dalam daerah kabupaten/kota, dan urusan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota. Dalam pelaksanaannya, daerah wajib berpedoman pada Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat untuk memastikan keseragaman kualitas pelayanan publik di seluruh Indonesia. Pemerintah pusat juga melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah. Dalam praktiknya, pelaksanaan urusan konkuren di daerah sering kali menghadapi kendala kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia, terutama di daerah-daerah dengan kapasitas awal yang rendah.

4. Hambatan Pelaksanaan Urusan Konkuren
   Pelaksanaan urusan konkuren di daerah menghadapi berbagai hambatan yang mempengaruhi efektivitas otonomi daerah. Pertama, ketergantungan daerah pada dana transfer dari pusat mencapai sekitar 65 persen pendapatan daerah, sementara kontribusi Pendapatan Asli Daerah rata-rata hanya sekitar 30 persen, yang membatasi kemandirian daerah dalam melaksanakan urusan konkuren. Kedua, banyak urusan konkuren tidak

dilengkapi dengan standar yang jelas dari pusat, sehingga daerah kesulitan dalam mengukur kinerja dan kualitas pelayanan. Ketiga, tumpang tindih kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota dalam urusan konkuren sering menimbulkan konflik dan inefisiensi. Keempat, kapasitas sumber daya manusia di daerah masih terbatas untuk menangani kompleksitas urusan yang didesentralisasikan. Kelima, terjadi kecenderungan resentralisasi melalui berbagai regulasi sektoral, seperti UU Cipta Kerja dan UU Minerba, yang menarik kembali kewenangan daerah, yang menimbulkan ketidakpastian bagi daerah dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Hambatan-hambatan ini menunjukkan bahwa desentralisasi memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah secara berkelanjutan, serta konsistensi kebijakan dari pusat yang tidak terus-menerus mengubah batas-batas kewenangan daerah.

5. Solusi Permasalahan Urusan Konkuren
   Untuk mengatasi hambatan pelaksanaan urusan konkuren, diperlukan berbagai solusi yang komprehensif dan terintegrasi. Pertama, penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah melalui pelatihan, pendidikan, dan pendampingan yang berkelanjutan, serta rekrutmen aparatur yang berkualitas dan profesional. Kedua, perbaikan desain transfer fiskal yang lebih adil dan proporsional untuk mengurangi ketergantungan daerah pada dana transfer pusat dan meningkatkan insentif bagi daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Ketiga, penyempurnaan pembagian urusan dengan kriteria yang lebih jelas dan terukur, termasuk Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar. Keempat, harmonisasi regulasi antara UU Pemerintahan Daerah dengan undang-undang sektoral lainnya untuk menghindari tumpang tindih dan konflik kewenangan. Kelima, penguatan mekanisme koordinasi antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam perencanaan dan pelaksanaan urusan konkuren. Keenam, penguatan peran DPD dalam proses legislasi

untuk memastikan bahwa kepentingan daerah diakomodasi dalam pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah. Solusi-solusi ini memerlukan komitmen politik yang kuat dari pusat dan daerah, serta konsensus nasional tentang pentingnya desentralisasi untuk keadilan dan kesejahteraan masyarakat di seluruh Indonesia.

6. Evaluasi Kebijakan Urusan Konkuren
   Evaluasi kebijakan urusan konkuren menunjukkan bahwa sistem pembagian urusan dalam UU 23/2014 telah memberikan kepastian hukum yang lebih baik dibandingkan UU 22/1999 dan UU 32/2004, karena pembagian urusan diatur secara spesifik dalam lampiran undang-undang. Namun, evaluasi juga menunjukkan bahwa kebijakan ini memiliki kelemahan signifikan: (1) terjadi kecenderungan resentralisasi karena pembagian urusan konkuren sepenuhnya bergantung pada pemerintah pusat yang dapat mengambil kembali, mendesentralisasikan ke provinsi atau kabupaten/kota, atau menggunakan dekonsentrasi; (2) urusan konkuren yang diserahkan kepada kabupaten/kota menjadi lebih sedikit dibandingkan dengan UU 32/2004, terutama di bidang energi, sumber daya mineral, kelautan, kesehatan, dan pendidikan; (3) ketidakjelasan standar pelayanan minimum untuk banyak urusan wajib menyebabkan perbedaan kualitas pelayanan antar daerah; (4) mekanisme pengawasan pusat yang terlalu ketat melalui evaluasi dan pembatalan Perda menghambat inovasi daerah; dan (5) tumpang tindih kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota masih terjadi dalam praktik. Evaluasi ini menunjukkan bahwa kebijakan urusan konkuren memerlukan perbaikan yang berkelanjutan untuk mencapai keseimbangan yang optimal antara kepentingan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menyatakan bahwa pengaturan ideal mencakup penyempurnaan pembagian urusan pemerintahan dengan kriteria terukur meliputi akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional, serta penguatan otonomi substansi

daerah dan standardisasi layanan publik sebagai acuan nasional tetapi tetap fleksibel bagi daerah untuk menyesuaikan konteks lokal.

C. Urusan Pemerintahan Umum

1. Hakikat Urusan Pemerintahan Umum
   Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, yang dalam pelaksanaannya di daerah dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pasal 9 ayat (5) UU 23/2014 menyatakan bahwa "Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan". Urusan pemerintahan umum berbeda dengan urusan absolut maupun konkuren karena tidak terkait dengan bidang-bidang tertentu, melainkan mencakup fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat lintas bidang dan strategis untuk menjaga stabilitas dan keutuhan negara. Hakikat urusan pemerintahan umum adalah untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip negara kesatuan tetap terjaga dan bahwa kebijakan-kebijakan strategis nasional dapat dilaksanakan secara terkoordinasi di seluruh wilayah Indonesia. Pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah merupakan manifestasi dari asas dekonsentrasi, di mana wewenang pemerintahan dilimpahkan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.
2. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum
   Penyelenggaraan urusan pemerintahan umum mencakup berbagai fungsi strategis yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) UU 23/2014. Fungsi-fungsi tersebut meliputi: (a) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan UUD NRI 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemeliharaan keutuhan NKRI; (b) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; (c) pembinaan

kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; (d) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; (e) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota; (f) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan (g) pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal. Penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat, yang dibantu oleh perangkat daerah yang bertugas di bidang pemerintahan umum, seperti Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol). Pelaksanaan urusan ini bersifat koordinatif dan fasilitatif, di mana gubernur berperan sebagai koordinator berbagai instansi vertikal dan pemerintah daerah di wilayahnya untuk memastikan keselarasan kebijakan dan stabilitas daerah.

3. Koordinasi Urusan Pemerintahan Umum
   Koordinasi merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, mengingat urusan ini melibatkan berbagai instansi dan tingkat pemerintahan. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bertanggung jawab untuk mengoordinasikan pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah. Koordinasi dilakukan melalui berbagai forum dan mekanisme, termasuk rapat koordinasi pimpinan daerah (Forkopimda), forum koordinasi antar instansi vertikal, dan forum-forum perencanaan pembangunan daerah. Dalam konteks sengketa batas wilayah antar daerah, pemerintah pusat melalui presiden memiliki kewenangan untuk mengambil

alih proses penyelesaian karena kedaulatan atas wilayah sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya memiliki kewenangan administratif atas wilayah yang menjadi cakupan tugasnya. Koordinasi yang efektif dalam urusan pemerintahan umum memerlukan komunikasi yang terbuka dan intensif antar pemangku kepentingan, serta penyelesaian konflik yang mengedepankan musyawarah dan dialog daripada pendekatan konfrontatif.

4. Pengawasan Urusan Pemerintahan Umum
   Pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dilakukan oleh pemerintah pusat melalui mekanisme pelaporan, evaluasi, dan pembinaan. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat wajib melaporkan pelaksanaan urusan pemerintahan umum kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri secara berkala, yang menjadi dasar bagi evaluasi dan perbaikan kebijakan. Pengawasan juga dilakukan melalui mekanisme inspeksi dan monitoring oleh kementerian/lembaga terkait, terutama Kementerian Dalam Negeri, untuk memastikan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan umum sesuai dengan kebijakan dan standar yang ditetapkan oleh pusat. Dalam konteks penanganan konflik sosial, pengawasan dilakukan untuk memastikan bahwa penanganan konflik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, demokrasi, dan keadilan. Selain itu, pengawasan masyarakat melalui mekanisme partisipasi publik dan keterbukaan informasi juga berperan penting dalam mengawasi penyelenggaraan urusan pemerintahan umum. Pengawasan yang efektif memerlukan keseimbangan antara kontrol pusat dan otonomi daerah, sehingga tidak menghambat inovasi dan kreativitas daerah dalam menangani permasalahan lokal. Sistem pengawasan yang berlapis dan melibatkan berbagai pihak ini dirancang untuk memastikan akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan fungsi-fungsi strategis pemerintahan di daerah.

5. Evaluasi Urusan Pemerintahan Umum
   Evaluasi penyelenggaraan urusan pemerintahan umum menunjukkan bahwa urusan ini memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas politik dan keamanan nasional, serta dalam memastikan bahwa prinsip-prinsip negara kesatuan tetap terjaga dalam pelaksanaan otonomi daerah. Namun, evaluasi juga menunjukkan beberapa kelemahan dalam implementasi urusan pemerintahan umum. Pertama, tumpang tindih antara urusan pemerintahan umum dengan urusan daerah sering menimbulkan konflik dan ketidakjelasan tanggung jawab, terutama dalam penanganan konflik sosial dan pembinaan kerukunan umat beragama. Kedua, peran ganda gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat sering menimbulkan dilema dan konflik kepentingan, yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan urusan pemerintahan umum. Ketiga, koordinasi antara instansi vertikal dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum sering kali tidak optimal, yang mengakibatkan duplikasi program dan inefisiensi. Keempat, keterbatasan sumber daya, terutama di daerah-daerah terpencil, menghambat pelaksanaan fungsi-fungsi strategis urusan pemerintahan umum. Kelima, ketidakpastian hukum terkait batas-batas urusan pemerintahan umum sering menimbulkan sengketa dan tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah. Evaluasi ini menunjukkan perlunya penguatan koordinasi dan kejelasan peran dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, serta perlunya peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di tingkat daerah untuk melaksanakan fungsi-fungsi strategis tersebut.

6. Permasalahan dalam Urusan Pemerintahan Umum
   Beberapa permasalahan muncul dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum yang mempengaruhi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertama, sengketa batas wilayah antar daerah, seperti yang terjadi antara Aceh dan Sumatera Utara mengenai empat pulau di perbatasan,

menunjukkan bahwa urusan pemerintahan umum dalam hal penegasan batas wilayah masih menghadapi hambatan serius. Kedua, dalam penanganan konflik sosial, sering terjadi tumpang tindih antara peran gubernur sebagai wakil pusat dan kepala daerah, yang menimbulkan ketidakpastian dalam pengambilan keputusan. Ketiga, koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum sering terkendala oleh ego sektoral dan kurangnya komunikasi yang efektif antar pemangku kepentingan. Keempat, ketidakjelasan standar prosedur dalam penanganan urusan pemerintahan umum, terutama dalam situasi darurat atau krisis, menghambat respons yang cepat dan efektif. Kelima, perbedaan interpretasi tentang batas-batas urusan pemerintahan umum sering menimbulkan konflik antara pusat dan daerah, terutama terkait dengan kewenangan gubernur dalam mengkoordinasikan instansi vertikal di daerah. Keenam, keterbatasan anggaran untuk pelaksanaan urusan pemerintahan umum, terutama di daerah-daerah dengan kapasitas fiskal rendah, menghambat efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi strategis tersebut. Permasalahan-permasalahan ini menunjukkan perlunya perbaikan regulasi dan penguatan kapasitas kelembagaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, serta perlunya mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih efektif dan jelas.

D. Delegasi dan Atribusi Kewenangan

1. Atribusi Kewenangan

   Atribusi merupakan cara memperoleh kewenangan pemerintahan yang bersifat asli, di mana wewenang tersebut diciptakan atau dilahirkan oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam atribusi, penerima wewenang (atributaris) memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan, tanpa melalui pelimpahan dari pejabat lain. Kewenangan atribusi dapat diciptakan oleh original legislator, seperti MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama pemerintah sebagai pembentuk undang-undang di

tingkat pusat, serta DPRD dan pemerintah daerah sebagai pembentuk peraturan daerah di tingkat daerah. Selain itu, delegated legislator seperti presiden yang berdasarkan ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah juga dapat menciptakan wewenang-wewenang pemerintahan baru. Dalam atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris). Karena kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli dan langsung dari peraturan perundang-undangan, maka pejabat yang menerimanya memiliki tanggung jawab penuh atas pelaksanaan wewenang tersebut, baik dalam aspek prosedural maupun substantif.

2. Delegasi Kewenangan
   Delegasi merupakan pelimpahan wewenang dari pejabat pemerintahan (delegans) kepada pihak lain (delegataris), di mana wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Berbeda dengan atribusi yang menciptakan wewenang baru, dalam delegasi tidak terjadi penciptaan wewenang baru, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Dalam delegasi, pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan, karena wewenang tersebut telah beralih secara definitif kepada penerima delegasi. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (delegans), tetapi beralih pada penerima delegasi (delegataris). Pendelegasian harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak dapat dilakukan dalam hubungan hierarki kepegawaian (antara atasan dan bawahan). Delegataris juga dapat mendelegasikan wewenangnya kepada pihak lain (subdelegasi), tetapi hanya dapat dilakukan dengan persetujuan delegans. Dalam hal subdelegasi, berlaku ketentuan yang sama seperti pendelegasian dari atributaris kepada delegataris pertama. Dengan beralihnya tanggung jawab yuridis

kepada delegataris, maka setiap akibat negatif yang timbul dari pelaksanaan wewenang yang didelegasikan menjadi tanggung jawab delegataris, bukan delegans.

3. Mandat (*Lastgeving*)
   Mandat merupakan hubungan internal dalam organisasi pemerintahan di mana pejabat atasan (mandans) memberikan kuasa kepada bawahan (mandataris) untuk bertindak atas nama mandans, tanpa terjadi pengalihan wewenang secara yuridis. Dalam mandat, tidak terjadi perubahan wewenang apapun secara yuridis formal; yang ada hanyalah hubungan internal di mana mandataris mengambil keputusan atas nama mandans, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada mandans. Mandat berbeda dengan delegasi karena dalam mandat, tanggung jawab akhir tetap berada pada pemberi mandat (mandans), sedangkan dalam delegasi, tanggung jawab yuridis beralih kepada penerima delegasi (delegataris). Mandat sering digunakan dalam hubungan antara menteri dan pegawai di lingkungan kementerian, di mana pegawai mengambil keputusan secara faktual atas nama menteri, tetapi secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian yang dipimpin oleh menteri. Dalam mandat, penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans), sehingga tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat bukanlah pihak lain dari pemberi mandat, melainkan bagian dari organisasi yang sama. Mandat menjadi instrumen penting dalam struktur birokrasi yang hierarkis untuk memperlancar pelaksanaan tugas tanpa mengalihkan tanggung jawab yuridis dari pejabat yang berwenang.

4. Batas-Batas Kewenangan
   Batas-batas kewenangan merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan melindungi hak-hak warga negara. Prinsip dasar yang mengatur batas kewenangan adalah asas legalitas, yang

menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks atribusi, batas kewenangan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber kewenangan tersebut. Dalam delegasi, batas kewenangan ditentukan oleh ketentuan pendelegasian yang mengatur ruang lingkup wewenang yang dilimpahkan, termasuk batas-batas penggunaan wewenang tersebut. Dalam mandat, batas kewenangan ditentukan oleh instruksi yang diberikan oleh mandans kepada mandataris, dan mandataris tidak dapat melampaui instruksi tersebut. Selain batas-batas legal-formal, terdapat juga batas-batas etis dan moral yang harus diperhatikan dalam penggunaan kewenangan, terutama dalam penggunaan diskresi. Dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan harus dipertanggungjawabkan dan tidak dapat digunakan secara sewenang-wenang. Prinsip "geen bevoegdheid (*macht*) zonder verantwoordelijkheid" (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban) menjadi landasan bahwa setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Batas-batas kewenangan ini penting untuk menjaga agar pemerintahan tidak menjadi otoriter dan hak-hak warga negara tetap terlindungi.

5. Akibat Hukum Pelanggaran Kewenangan
   Pelanggaran kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat menimbulkan berbagai akibat hukum yang serius bagi pejabat yang bersangkutan. Pelanggaran kewenangan terjadi ketika pejabat pemerintahan melampaui batas-batas kewenangan yang diberikan, menggunakan kewenangan untuk tujuan yang tidak sesuai dengan yang ditentukan, atau tidak melaksanakan kewenangan yang seharusnya dilaksanakan. Secara administratif, pelanggaran kewenangan dapat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian, sesuai dengan tingkat pelanggaran yang

dilakukan. Secara perdata, pelanggaran kewenangan yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain dapat digugat di pengadilan perdata untuk mendapatkan ganti rugi. Secara pidana, pelanggaran kewenangan yang mengandung unsur tindak pidana, seperti korupsi atau penyalahgunaan wewenang, dapat dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara tata usaha negara, keputusan yang diambil berdasarkan pelanggaran kewenangan dapat dibatalkan oleh pengadilan tata usaha negara jika terbukti cacat prosedur atau substansi. Dalam konteks diskresi, penggunaan diskresi yang melampaui batas-batas yang ditentukan atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dapat dikenai sanksi hukum, baik secara administrasi maupun pidana. Dengan demikian, setiap pejabat pemerintahan harus memahami dan mematuhi batas-batas kewenangannya untuk menghindari akibat hukum yang merugikan dirinya dan institusi yang dipimpinnya.

6. Model Penyerahan Kewenangan
   Model penyerahan kewenangan dalam pemerintahan daerah dapat dibedakan berdasarkan cara dan sifat penyerahan wewenang tersebut. Pertama, model atribusi, di mana kewenangan diberikan secara langsung oleh peraturan perundang-undangan kepada organ pemerintahan tertentu, tanpa melalui pelimpahan dari pejabat lain. Model ini menghasilkan kewenangan yang bersifat asli dan melekat pada organ yang menerimanya. Kedua, model delegasi, di mana kewenangan dilimpahkan dari pejabat yang berwenang (delegans) kepada pejabat lain (delegataris) dengan pengalihan tanggung jawab yuridis. Model ini menghasilkan kewenangan yang bersifat derivatif (bersumber dari pelimpahan) dan tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Ketiga, model mandat, di mana wewenang dilimpahkan dalam hubungan internal atasan-bawahan tanpa pengalihan tanggung jawab yuridis. Model ini menghasilkan kewenangan yang tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat, meskipun pelaksanaannya dilakukan oleh penerima mandat. Keempat, model

dekonsentrasi, di mana wewenang pemerintahan dilimpahkan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan tertentu. Kelima, model tugas pembantuan (*medebewind*), di mana pemerintah pusat atau provinsi menugaskan desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu dengan sumber daya yang disediakan oleh pemberi tugas. Setiap model penyerahan kewenangan memiliki karakteristik dan implikasi hukum yang berbeda, yang harus dipahami oleh penyelenggara pemerintahan untuk menghindari pelanggaran kewenangan. Dalam praktik, pemilihan model penyerahan kewenangan sering kali menjadi indikator dari kecenderungan politik hukum desentralisasi, di mana model atribusi menunjukkan komitmen pada otonomi daerah, sementara model dekonsentrasi dan tugas pembantuan menunjukkan kecenderungan sentralisasi.

E. Problematika Kewenangan Daerah

1. Konflik Kewenangan Antar Tingkatan Pemerintahan
   Konflik kewenangan antar tingkatan pemerintahan merupakan problematika yang sering muncul dalam implementasi otonomi daerah, yang disebabkan oleh ketidakjelasan pembagian urusan dan tumpang tindih regulasi antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Konflik ini dapat terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara provinsi dan kabupaten/kota, serta antar kabupaten/kota yang berbatasan. Sengketa batas wilayah antar daerah, seperti yang terjadi antara Aceh dan Sumatera Utara mengenai empat pulau di perbatasan, merupakan salah satu bentuk konflik kewenangan yang paling nyata. Menurut Kepala Kantor Komunikasi Kepresidenan, dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan wilayah sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya memiliki kewenangan administratif atas wilayah yang menjadi cakupan tugasnya. Namun, dalam praktiknya, perbedaan aspirasi antar daerah sering menimbulkan konflik yang memerlukan

intervensi pusat untuk penyelesaiannya. Selain sengketa batas wilayah, konflik kewenangan juga terjadi dalam urusan konkuren, terutama antara provinsi dan kabupaten/kota, di mana tumpang tindih kewenangan sering menimbulkan konflik. Akademisi Universitas Pertahanan RI menyoroti bahwa pengalihan tugas atas mandat undang-undang dengan menerbitkan Permendagri tentang penegasan batas daerah adalah suatu kelemahan, di samping kelemahan secara konseptual, juga sarat dengan kelemahan pemahaman boundary making, di mana tugas alokasi (penentuan cakupan), delimitasi (penetapan batas wilayah), dan demarkasi (penegasan batas wilayah) tercampur-baur. Konflik kewenangan juga terjadi dalam bidang-bidang lain seperti pengelolaan sumber daya alam, perizinan, dan pelayanan publik lintas daerah.

2. Tumpang Tindih Kewenangan
   Tumpang tindih kewenangan merupakan problematika yang terjadi ketika lebih dari satu tingkatan pemerintahan atau lebih dari satu lembaga memiliki kewenangan yang sama atau tumpang tindih dalam suatu urusan pemerintahan. Dalam konteks otonomi daerah, tumpang tindih kewenangan sering terjadi karena pembagian urusan yang tidak jelas atau karena adanya regulasi sektoral yang bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menyebutkan bahwa dalam aspek kewenangan, pembagian urusan antara pusat dan daerah sering tumpang tindih, penarikan kembali urusan tertentu oleh pusat menimbulkan ketidakpastian, dan banyak urusan "konkuren" tidak dilengkapi dengan standar yang jelas. Tumpang tindih kewenangan juga terjadi dalam pengaturan desa, di mana pengelolaan desa berada di bawah lebih dari satu kementerian, mulai dari Kementerian Desa, Kementerian Dalam Negeri, hingga Kementerian Keuangan, yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan duplikasi program. Dalam konteks sengketa batas wilayah, tumpang tindih kewenangan juga terjadi karena adanya dualisme pengaturan antara Permendagri dan peraturan lain yang mengatur penegasan batas daerah.

Tumpang tindih kewenangan dapat menimbulkan inefisiensi, konflik antar lembaga, dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan dunia usaha. Untuk mengatasi tumpang tindih kewenangan, diperlukan harmonisasi regulasi yang komprehensif dan penguatan koordinasi antar lembaga serta antar tingkat pemerintahan. Sinkronisasi regulasi antara pusat dan daerah menjadi kunci untuk menghindari tumpang tindih kewenangan yang menghambat efektivitas pemerintahan daerah.

3. Ketidakjelasan Norma Kewenangan
   Ketidakjelasan norma kewenangan merupakan problematika yang muncul ketika peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan daerah tidak dirumuskan secara jelas, spesifik, dan terukur. Ketidakjelasan norma dapat terjadi dalam berbagai bentuk: (1) rumusan pasal yang multitafsir, sehingga dapat diinterpretasikan secara berbeda oleh berbagai pihak; (2) ketiadaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar; (3) tidak adanya kriteria yang jelas untuk membagi urusan konkuren antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota; dan (4) tidak adanya mekanisme yang jelas untuk menyelesaikan sengketa kewenangan. Ketidakjelasan norma kewenangan dapat menimbulkan berbagai persoalan, seperti konflik kewenangan, tumpang tindih regulasi, ketidakpastian hukum bagi daerah dan masyarakat, serta kesulitan dalam pengawasan dan evaluasi kinerja pemerintah daerah. Dalam konteks diskresi, ketidakjelasan norma menjadi salah satu alasan yang membenarkan penggunaan diskresi, di mana kepala daerah dapat menggunakan diskresi dalam keadaan kekosongan hukum atau ketika redaksi peraturan bersifat multitafsir. Namun, penggunaan diskresi dalam situasi ketidakjelasan norma harus dilakukan dengan hati-hati dan tetap dalam koridor asas-asas umum pemerintahan yang baik. Untuk mengatasi ketidakjelasan norma, diperlukan perumusan peraturan perundang-undangan yang lebih presisi dan terukur, serta penguatan mekanisme interpretasi dan konsultasi antara pusat dan daerah dalam

pelaksanaan urusan pemerintahan. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menekankan perlunya standardisasi layanan publik sebagai acuan nasional tetapi tetap fleksibel bagi daerah untuk menyesuaikan konteks lokal, serta evaluasi periodik terhadap efektivitas pembagian kewenangan melalui mekanisme konstitusional.

4. Penyelesaian Sengketa Kewenangan
   Penyelesaian sengketa kewenangan antar tingkatan pemerintahan dan antar daerah merupakan mekanisme penting untuk mengatasi konflik yang timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah. Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui beberapa jalur. Pertama, jalur administratif melalui mediasi dan konsultasi antara pihak yang bersengketa yang difasilitasi oleh pemerintah pusat. Dalam konteks sengketa batas wilayah, Presiden dapat mengambil alih proses penyelesaian untuk memastikan keutuhan NKRI dan mencegah konflik berkepanjangan. Kedua, jalur politik melalui pembahasan di DPR dan DPRD untuk mencari solusi legislatif atas sengketa kewenangan. Ketiga, jalur yudisial melalui pengajuan perkara ke Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, atau ke Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan daerah terhadap undang-undang. Keempat, jalur mediasi dan negosiasi antara pihak-pihak yang bersengketa untuk mencari solusi yang saling menguntungkan. Saat ini, mekanisme penyelesaian konflik batas wilayah hanya diatur melalui Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah. Namun, implementasi dari regulasi tersebut masih menyisakan sejumlah celah hukum dan teknis yang dinilai dapat menjadi pemicu konflik antar daerah. Kemenko Polkam menggelar FGD untuk merumuskan langkah strategis dan merekomendasikan penyempurnaan kebijakan yang lebih adaptif dalam menangani perselisihan batas wilayah, khususnya pasca pemekaran daerah. Penyelesaian sengketa yang efektif penting untuk mencegah eskalasi konflik yang dapat mengganggu stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan

daerah, serta untuk memastikan bahwa hubungan pusat-daerah berjalan harmonis dalam kerangka konstitusi.

5. Penguatan Regulasi Kewenangan
   Penguatan regulasi kewenangan merupakan upaya untuk memperbaiki kerangka hukum yang mengatur pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, guna mengatasi berbagai problematika yang muncul dalam implementasi otonomi daerah. Penguatan regulasi mencakup beberapa aspek. Pertama, penyempurnaan pembagian urusan pemerintahan dengan kriteria yang lebih jelas dan terukur, meliputi akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Kedua, penetapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar, untuk memastikan kualitas pelayanan publik yang merata di seluruh Indonesia. Ketiga, harmonisasi regulasi antara UU Pemerintahan Daerah dengan undang-undang sektoral lainnya, untuk menghindari tumpang tindih dan konflik kewenangan. Keempat, penguatan mekanisme pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kewenangan daerah, termasuk mekanisme pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kelima, penguatan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan, baik melalui jalur administratif, politik, maupun yudisial. Keenam, penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan. Penguatan regulasi kewenangan memerlukan komitmen politik yang kuat dari pusat dan daerah, serta partisipasi aktif dari berbagai pemangku kepentingan dalam proses pembuatan kebijakan. Guru Besar FH UPN Veteran Jakarta Wicipto Setiadi menekankan bahwa pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah mencakup empat aspek: aspek kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan.

6. Reformasi Pembagian Kewenangan
   Reformasi pembagian kewenangan merupakan upaya untuk melakukan perubahan mendasar dalam kerangka pembagian

kewenangan antara pusat dan daerah, guna mengatasi berbagai kelemahan dan tantangan yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah selama ini. Reformasi pembagian kewenangan mencakup beberapa langkah strategis. Pertama, peninjauan kembali pendekatan pembagian urusan yang dianut dalam UU 23/2014, dengan mempertimbangkan kembali prinsip residu yang memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah, seperti yang dianut dalam UU 22/1999. Kedua, penataan ulang hubungan pusat dan daerah melalui penyelarasan kewenangan pendapatan dan perbaikan desain transfer fiskal, untuk mengurangi ketergantungan daerah pada dana transfer pusat dan meningkatkan insentif bagi daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Ketiga, penguatan otonomi substansi daerah, bukan hanya administrasi, dengan memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Keempat, penyusunan desain besar otonomi daerah yang memuat blueprint kebutuhan pemekaran atau penggabungan daerah dalam jangka panjang, untuk memberikan kepastian bagi daerah tentang arah kebijakan jangka panjang. Kelima, evaluasi periodik terhadap efektivitas pembagian kewenangan melalui mekanisme konstitusional, untuk memastikan bahwa pembagian kewenangan tetap relevan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan dinamika ketatanegaraan. Reformasi pembagian kewenangan memerlukan konsensus nasional tentang pentingnya otonomi daerah untuk keadilan dan kesejahteraan masyarakat, serta komitmen politik yang kuat dari semua pihak untuk menjaga konsistensi kebijakan otonomi daerah. Perubahan filosofis dari demokratis desentralistik ke arah yang lebih sentralistik dalam UU 23/2014 menunjukkan bahwa negara kesatuan yang desentralistik tidak selalu berjalan linier tetapi mengalami fluktuasi kebijakan antara desentralisasi dan resentralisasi.

F. Diskresi dan Ruang Lingkup Kebijakan Daerah

1. Pengertian Diskresi dalam Pemerintahan Daerah
   Diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebijakan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan dalam situasi tertentu yang belum atau tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pemerintahan daerah, diskresi menjadi instrumen penting bagi kepala daerah untuk mengambil tindakan dalam keadaan mendesak atau ketika terdapat kekosongan hukum. Pemahaman diskresi atau kebebasan bertindak dalam negara hukum seperti Indonesia masih mengalami dilema akibat posisi dari kedudukan diskresi sebagai wujud pengambilan kebijakan masih dipahami secara parsial, bukan hanya oleh penyelenggara negara akan tetapi juga oleh penegak hukum, yang kemudian menimbulkan kontradiksi dalam penyelenggaraan negara. Diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus ditempatkan sebagai wujud utuh penyelenggaraan pemerintahan daerah, di mana hierarki perundang-undangan yang acapkali menjadi unsur hambatan dalam memahami implementasi diskresi perlu diluruskan sesuai dengan kerangka pedoman bahwa hierarki hukum hanya sebagai unsur alat produksi mendukung keadilan, sedangkan politiklah yang merupakan cikal bakal terciptanya esensi dari hukum yang bertujuan mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dengan demikian, diskresi bukanlah kebebasan tanpa batas, melainkan kebebasan yang terikat oleh tujuan dan asas-asas pemerintahan yang baik.

2. Dasar Hukum Diskresi
   Dasar hukum diskresi dalam pemerintahan daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, terutama UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam konteks pemerintahan daerah, kepala daerah memiliki wewenang untuk mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat, sebagaimana diatur dalam UU

23/2014. UU 30/2014 memberikan pengaturan yang lebih rinci tentang diskresi, termasuk batas-batas dan mekanisme pertanggungjawabannya. Dalam hukum tata pemerintahan, diskresi diberikan tidak dengan kebebasan sepenuhnya melainkan dengan batasan-batasan yang dapat dikatakan bersifat yuridis karena harus dapat dipertanggungjawabkan dalam pengujiannya berdasarkan atas asas pemerintahan yang baik. Kepala daerah melaksanakan diskresi berdasarkan tiga poin penting: (1) kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan; (2) belum ada peraturan yang mengatur; dan (3) sudah ada peraturannya tetapi redaksinya multitafsir. Penggunaan kewenangan diskresi dibatasi oleh empat hal: (1) apabila terjadi kekosongan hukum; (2) adanya kebebasan penafsiran; (3) adanya delegasi perundang-undangan; dan (4) demi pemenuhan kepentingan umum. Dasar hukum ini memberikan legitimasi bagi kepala daerah untuk menggunakan diskresi dalam situasi-situasi tertentu, sekaligus membatasi ruang lingkup penggunaannya untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.

3. Batas-Batas Diskresi

   Batas-batas diskresi dalam pemerintahan daerah merupakan aspek krusial untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan melindungi hak-hak warga negara. Diskresi harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut: (1) belum diaturnya ketentuan pada undang-undang yang mengatur tentang tindakan tersebut, atau ketentuan yang mengatur tindakan tersebut masih tidak jelas yang mengakibatkan perlunya kebebasan mengambil tindakan dari kepala daerah; (2) tindakan tersebut hanya bisa dilakukan untuk memberikan kepastian hukum, dalam keadaan kekosongan hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan penting dan mendesak untuk kepentingan umum. Kepala daerah harus tetap bertindak sesuai koridor hukum yang ditetapkan, dalam hal ini adalah hukum tidak tertulis yaitu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Jika terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang dan melanggar AAUPB, kepala daerah

dapat dituntut baik secara hukum administrasi maupun pidana. Dalam penggunaan diskresi, kepala daerah juga harus mempertimbangkan prinsip proporsionalitas, di mana tindakan yang diambil harus sebanding dengan tujuan yang ingin dicapai dan tidak berlebihan. Selain itu, diskresi harus digunakan secara transparan dan akuntabel, dengan memberikan alasan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan atas setiap tindakan yang diambil. Batas-batas diskresi ini penting untuk menjaga agar kebebasan bertindak yang diberikan kepada pejabat pemerintahan tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau golongan, dan tetap dalam koridor negara hukum.

4. Penggunaan Diskresi oleh Kepala Daerah
   Penggunaan diskresi oleh kepala daerah dalam praktik pemerintahan sehari-hari terjadi dalam berbagai situasi, terutama dalam keadaan darurat atau ketika peraturan perundang-undangan belum mengatur secara tegas suatu tindakan. Contoh penggunaan diskresi yang signifikan terjadi selama pandemi COVID-19, di mana kepala daerah harus mengambil berbagai kebijakan cepat untuk menangani penyebaran virus, seperti pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat, penutupan fasilitas umum, dan pengaturan mobilitas penduduk, meskipun peraturan yang mengatur tindakan tersebut belum atau tidak jelas. Dalam situasi tersebut, diskresi digunakan untuk memberikan kepastian hukum dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan penting dan mendesak untuk kepentingan umum. Dalam konteks penataan ruang, kepala daerah juga menggunakan diskresi untuk mengambil keputusan dalam situasi yang tidak diatur secara tegas oleh peraturan, atau ketika redaksi peraturan bersifat multitafsir. Penggunaan diskresi oleh kepala daerah harus didasarkan pada pertimbangan yang matang, dengan mempertimbangkan dampak dari tindakan yang akan diambil terhadap masyarakat dan lingkungan. Selain itu, kepala daerah harus mendokumentasikan dengan baik alasan dan dasar pertimbangan penggunaan diskresi, serta melaporkan penggunaan

diskresi kepada DPRD dan pemerintah pusat sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Penggunaan diskresi yang tepat dan bertanggung jawab dapat meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah dalam merespons berbagai tantangan yang muncul, sementara penggunaan diskresi yang ceroboh atau disalahgunakan dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan berujung pada sanksi hukum.

5. Akuntabilitas Penggunaan Diskresi
   Akuntabilitas penggunaan diskresi merupakan kewajiban kepala daerah untuk mempertanggungjawabkan setiap tindakan yang diambil berdasarkan diskresi kepada DPRD, pemerintah pusat, dan masyarakat. Tanggung jawab administrasi kepala daerah diatur dalam UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sedangkan tanggung jawab secara pidana diatur dalam UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Akuntabilitas penggunaan diskresi mencakup: (1) pertanggungjawaban prosedural, yaitu apakah prosedur penggunaan diskresi telah diikuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (2) pertanggungjawaban substantif, yaitu apakah tindakan yang diambil berdasarkan diskresi telah sesuai dengan tujuan dan asas-asas pemerintahan yang baik; (3) pertanggungjawaban hasil, yaitu apakah tindakan yang diambil menghasilkan manfaat bagi masyarakat dan tidak menimbulkan kerugian yang tidak proporsional. Dalam hal penggunaan diskresi menimbulkan kerugian bagi masyarakat atau melanggar hak-hak warga negara, kepala daerah dapat dimintai pertanggungjawaban melalui mekanisme pengaduan, gugatan ke peradilan tata usaha negara, atau melalui mekanisme pemberhentian jika pelanggaran yang dilakukan bersifat serius. Untuk memastikan akuntabilitas penggunaan diskresi, kepala daerah harus mendokumentasikan dengan baik setiap penggunaan diskresi, termasuk alasan, dasar pertimbangan, dan hasil dari tindakan yang diambil, serta melaporkan penggunaan diskresi secara berkala kepada DPRD dan pemerintah pusat. Akuntabilitas penggunaan diskresi merupakan

bagian penting dari prinsip good governance di tingkat daerah, yang menuntut transparansi, partisipasi, dan pertanggungjawaban dalam setiap tindakan pemerintahan.

6. Pengawasan Terhadap Diskresi
   Pengawasan terhadap diskresi merupakan mekanisme untuk memastikan bahwa diskresi yang digunakan oleh kepala daerah tidak melampaui batas-batas yang ditentukan dan tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau golongan. Pengawasan terhadap diskresi dilakukan melalui beberapa mekanisme. Pertama, pengawasan internal oleh inspektorat daerah yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah, termasuk penggunaan diskresi. Kedua, pengawasan eksternal oleh DPRD melalui fungsi pengawasannya, termasuk hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Ketiga, pengawasan oleh pemerintah pusat melalui mekanisme evaluasi dan pembinaan, serta melalui pembatalan kebijakan daerah yang dianggap melampaui wewenang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Keempat, pengawasan yudisial oleh peradilan tata usaha negara yang dapat membatalkan keputusan yang diambil berdasarkan diskresi yang melampaui batas atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kelima, pengawasan masyarakat melalui partisipasi dalam pengambilan keputusan dan mekanisme pengaduan publik. Dalam konteks diskresi, pengawasan yang efektif penting untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan memastikan bahwa diskresi digunakan sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk memberikan kepastian hukum, mengatasi kekosongan hukum, dan melayani kepentingan umum. Namun, pengawasan yang terlalu ketat dapat menghambat efektivitas penggunaan diskresi dalam situasi darurat atau ketika diperlukan respons cepat. Oleh karena itu, diperlukan keseimbangan antara pengawasan dan kemandirian dalam penggunaan diskresi, sehingga kepala daerah memiliki ruang gerak yang cukup untuk mengambil tindakan yang

diperlukan, tetapi tetap dalam koridor akuntabilitas dan kepatuhan terhadap hukum.

G. Referensi

[1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[3] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

[4] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

[5] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

[6] Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah.

[7] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

[8] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

[9] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

[10] Hadjon, P. M. (1997, September). Tentang wewenang. *Yuridika FH Universitas Airlangga*, (5–6), Tahun XII.

[11] Ridwan, H. R. (2006). *Hukum administrasi negara*. Rajawali Pers.

[12] Indrohatto. (2000). *Usaha memahami undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Cet. ke-7). Pustaka Sinar Harapan.

[13] Mulyosudarmo, S. (1997). *Peralihan kekuasaan: Kajian teoretis dan yuridis terhadap pidato Nawaskara*. Gramedia Pustaka Utama.

[14] Mustahim, et al. (2004). *Mandat, delegasi, atribusi dan implementasinya di Indonesia* (Cet. ke-1). UII Press.

[15] Manan, B. (1994). *Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan.

[16] Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Rajawali Pers.

[17] Setiadi, W. (2025). *Pengaturan ideal hubungan pusat dan daerah* [Makalah seminar]. Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

[18] Bahtiar. (2016, 18 Mei). *Rapat koordinasi terkait pelaksanaan Pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014* [Rapat koordinasi]. Sekretariat Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri, Belitung.

[19] Nasbi, H. (2025, 16 Juni). *Keterangan mengenai sengketa batas Aceh–Sumut* [Keterangan]. Kantor Komunikasi Kepresidenan, Jakarta. ANTARA News.

[20] Sutisna, S. (2025, 21 Mei). *Penyelesaian perselisihan batas wilayah* [Narasumber forum group discussion]. Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, Jakarta.

[21] Gibert, Y. F., & Suardita, I. K. (2021). Pertanggungjawaban kepala daerah dalam penggunaan diskresi terkait penanggulangan pandemi COVID-19. *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum, 9*(3).

[22] Jurnal Hukumonline. (2019). Rekonstruksi diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah: Suatu kajian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[23] Gadjong, A. A. (2007). *Mekanisme pendelegasian kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah* [Disertasi, Universitas Islam Indonesia].

[24] *Kolaborasi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah Kota Tanjungbalai ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. (2017, 24 Oktober). *Seminar Nasional Multidisiplin Ilmu*.

BAB 8
HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

A. Prinsip Hubungan Pusat dan Daerah

1. Prinsip Kesatuan
   Prinsip kesatuan merupakan fondasi utama hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip ini menegaskan bahwa kedaulatan hanya berada di tangan pemerintah pusat dan tidak ada kedaulatan pada daerah, sehingga seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap berada di tangan pemerintah pusat[7]. Pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintah nasional, sehingga kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional[7]. Prinsip kesatuan ini ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Konsekuensi dari prinsip ini adalah bahwa pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri dan semua kewenangan yang dimilikinya bersifat derivatif (bersumber dari pemberian pusat), bukan bersifat asli. Meskipun demikian, prinsip kesatuan tidak berarti sentralisasi mutlak, karena Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 memberikan jaminan konstitusional bagi desentralisasi.

2. Prinsip Desentralisasi
   Prinsip desentralisasi merupakan pengejawantahan dari pemberian otonomi kepada daerah untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945[6]. Melalui desentralisasi, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan di daerah berdasarkan aspirasi masyarakat[11]. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat[11]. Desentralisasi juga diharapkan mampu meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI[11]. Prinsip desentralisasi ini merupakan amanat konstitusi yang memberikan ruang bagi daerah untuk mengembangkan potensinya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masing-masing, tanpa mengancam keutuhan NKRI. Dalam praktiknya, desentralisasi di Indonesia mengalami pasang-surut antara komitmen untuk memberdayakan daerah dan kecenderungan resentralisasi yang muncul melalui berbagai regulasi sektoral[2].

3. Prinsip Dekonsentrasi
   Prinsip dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau aparatur pusat di daerah. Dalam dekonsentrasi, satuan pemerintahan teritorial tidak memiliki wewenang mandiri karena merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan[13]. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat, bukan wewenang yang berdasarkan atribusi, dan urusan pemerintahan yang dilakukan adalah urusan pusat di daerah[13]. Gubernur dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil pemerintah pusat berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, sedangkan dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Prinsip dekonsentrasi menjadi instrumen penting bagi pemerintah pusat

untuk mempertahankan kontrol atas daerah, terutama dalam urusan-urusan yang bersifat strategis atau memerlukan koordinasi nasional. Namun, dekonsentrasi yang berlebihan dapat menghambat otonomi daerah dan mengurangi ruang inovasi daerah dalam mengelola urusan rumah tangganya sendiri. Gubernur sebagai wakil pusat sering tidak dihormati oleh kepala daerah kabupaten/kota karena merasa bukan di bawah kendali gubernur, yang menunjukkan lemahnya koordinasi antar tingkat pemerintahan[2].

4. Prinsip Tugas Pembantuan
   Prinsip tugas pembantuan atau *medebewind* merupakan penugasan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu, di mana pelaksanaan tugas tersebut menjadi tanggung jawab desa tetapi tetap dalam koordinasi dan pengawasan pemerintah yang memberi tugas. Dalam tugas pembantuan, wewenang yang ditugaskan tetap merupakan wewenang pemberi tugas, tetapi pelaksanaannya diserahkan kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dengan sumber daya yang disediakan oleh pemberi tugas. Prinsip ini merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan menjadi instrumen penting untuk menjangkau masyarakat di tingkat paling bawah, tetapi efektivitasnya sangat tergantung pada ketersediaan sumber daya dan kapasitas kelembagaan di tingkat desa. Dualisme pengaturan desa yang dipandang sebagai entitas sosiologis dan kultural yang harus dilestarikan namun juga ditempatkan sebagai bagian dari struktur pemerintahan menimbulkan problem kelembagaan yang kompleks dalam pelaksanaan tugas pembantuan.

5. Prinsip Sinergitas
   Prinsip sinergitas menuntut adanya kerja sama yang harmonis dan saling mendukung antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan nasional. Sinergitas hubungan pusat dan daerah diharapkan dapat mengefektifkan interaksi pemerintahan, di mana hirarki pemerintahan berjalan dengan baik: pemerintah kabupaten/kota dalam membangun komunikasi dengan pemerintah pusat idealnya melalui pemerintah provinsi, dan sebaliknya pemerintah pusat dalam melakukan interaksi dengan pemerintah kabupaten/kota juga melalui pemerintah provinsi[8]. Prinsip sinergitas juga mencakup hubungan antar lembaga di tingkat daerah antara DPRD dan kepala daerah yang berkedudukan sebagai mitra sejajar yang saling mengendalikan dan bekerja sama untuk kepentingan masyarakat[7]. Dalam UU 23/2014, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi berbeda, di mana DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah[7]. Sinergitas yang efektif memerlukan komunikasi yang terbuka, intensif, dan koordinasi yang baik antar tingkat pemerintahan serta antar lembaga di tingkat daerah.

6. Prinsip Subsidiaritas
   Prinsip subsidiaritas merupakan prinsip bahwa urusan pemerintahan sebaiknya diselesaikan pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat dan paling mampu menyelesaikannya secara efektif. Prinsip ini menjadi dasar bagi pembagian urusan konkuren antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, di mana urusan yang lokasinya, penggunanya, atau dampaknya lintas provinsi menjadi kewenangan pusat, urusan yang lintas kabupaten/kota menjadi kewenangan provinsi, dan urusan yang berada dalam kabupaten/kota menjadi kewenangan kabupaten/kota. Prinsip subsidiaritas juga mencerminkan bahwa otonomi daerah bukanlah tujuan melainkan

instrumen untuk mencapai tujuan pelayanan kepada masyarakat, pembuatan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat, dan pemberdayaan[6]. Dalam konteks penyelesaian sengketa kewenangan, prinsip subsidiaritas tercermin dalam konsepsi penyelesaian sengketa yang mengacu sistem bottom-up, artinya penyelesaian sengketa dilakukan melalui sistem terkecil dari pemerintahan kabupaten/kota sampai tingkat menteri, berdasarkan kepada daerah yang memiliki yurisdiksi dan pemahaman terhadap keadaan proses dan sistematik dalam penyelesaian sengketa kewenangan[5]. Penerapan prinsip subsidiaritas memerlukan kejelasan pembagian kewenangan dan kapasitas kelembagaan yang memadai di setiap tingkat pemerintahan.

B. Pembinaan oleh Pemerintah Pusat

1. Tujuan Pembinaan

   Pembinaan oleh pemerintah pusat terhadap daerah bertujuan untuk memberdayakan dan meningkatkan kapasitas daerah dalam menyelenggarakan otonomi. Pembinaan pada hakikatnya merupakan pemberdayaan institusi pemerintah daerah dan lembaga-lembaga daerah, yang merupakan intervensi pusat terhadap pemerintah daerah[14]. Tujuan pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonom, sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah[4]. Pembinaan juga bertujuan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah pusat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan[4]. Dengan demikian, pembinaan bukanlah instrumen kontrol yang membatasi kemandirian daerah, melainkan upaya untuk meningkatkan kapasitas daerah agar

mampu melaksanakan otonomi secara lebih efektif dan bertanggung jawab. Keberhasilan pembinaan akan tercermin dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dan pembangunan daerah yang lebih merata.

2. Bentuk-Bentuk Pembinaan
   Bentuk-bentuk pembinaan oleh pemerintah pusat terhadap daerah mencakup berbagai kegiatan yang bersifat fasilitatif dan edukatif. Pembinaan dapat berupa pemberian bimbingan, petunjuk-petunjuk, rambu-rambu, dan informasi yang berguna sebagai pembatas yang membatasi wewenang daerah[4]. Bentuk pembinaan lainnya meliputi: (1) fasilitasi dalam penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah; (2) bantuan teknis dalam pengelolaan keuangan daerah; (3) pendampingan dalam perencanaan pembangunan daerah; (4) pelatihan dan pengembangan kapasitas aparatur daerah; (5) sosialisasi peraturan perundang-undangan baru yang berdampak pada daerah; dan (6) evaluasi kinerja daerah secara berkala. Dalam konteks pengawasan preventif terhadap peraturan daerah, pembinaan dilakukan melalui pemberian rambu-rambu tentang muatan materi yang boleh atau tidak boleh dibuat dalam suatu Perda, sehingga daerah tidak hanya bisa menebak-nebak atau mengira-ngira yang mana muatan materi Perda yang diperbolehkan atau tidak[4]. Pembinaan juga mencakup fasilitasi konsultasi daerah kepada pusat dalam pembuatan suatu Perda, yang bertujuan agar Perda yang dibuat oleh daerah sudah sejak awal memenuhi persyaratan yang dikehendaki pusat sehingga memperkecil kemungkinan untuk dibatalkan atau ditangguhkan[4].

3. Mekanisme Pembinaan
   Mekanisme pembinaan oleh pemerintah pusat terhadap daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan melalui berbagai saluran dan forum. Penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat

berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah pusat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan[4]. Pembinaan terhadap kabupaten/kota dikoordinasikan oleh gubernur sebagai wakil pusat di daerah[4]. Mekanisme pembinaan dilakukan melalui berbagai forum, termasuk rapat koordinasi, konsultasi, dan evaluasi kinerja. Dalam konteks perencanaan pembinaan dan pengawasan, pemerintah daerah menyusun perencanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mencakup sasaran, fokus, dan jadwal pelaksanaan pembinaan dan pengawasan[9]. Mekanisme pembinaan yang efektif memerlukan komunikasi yang terbuka dan intensif antara pusat dan daerah, serta pendekatan yang partisipatif dan memberdayakan, bukan instruktif dan memaksa. Perencanaan pembinaan dan pengawasan diuraikan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pengawasan tata kelola pemerintahan melalui pelaksanaan monitoring center for prevention, pengawasan rutin yang dilakukan inspektorat daerah, dan peningkatan kapabilitas APIP[9].

4. Evaluasi Pembinaan
   Evaluasi pembinaan dilakukan untuk menilai efektivitas program pembinaan yang telah dilaksanakan dan mengidentifikasi area-area yang memerlukan perbaikan. Evaluasi pembinaan mencakup penilaian terhadap: (1) peningkatan kapasitas kelembagaan daerah; (2) peningkatan kualitas pelayanan publik; (3) peningkatan pengelolaan keuangan daerah; (4) peningkatan kualitas peraturan daerah; dan (5) peningkatan kinerja aparatur daerah. Evaluasi juga menunjukkan bahwa banyak peraturan daerah yang bermasalah semenjak era reformasi, mencapai ribuan Perda, yang menunjukkan bahwa daerah masih meraba-raba atau mengira-ngira muatan materi apa yang boleh dibuat atau tidak boleh dibuat dalam suatu Perda[4]. Hal ini menunjukkan bahwa pembinaan yang dilakukan belum optimal dalam memberikan pemahaman kepada daerah tentang batas-batas kewenangan dan muatan materi peraturan daerah. Evaluasi pembinaan harus

dilakukan secara berkala dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah, DPRD, akademisi, dan masyarakat, untuk memastikan bahwa program pembinaan benar-benar efektif dalam meningkatkan kapasitas daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang lebih baik.

5. Penguatan Kapasitas Daerah
   Penguatan kapasitas daerah merupakan tujuan utama dari pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Penguatan kapasitas mencakup penguatan kelembagaan, penguatan sumber daya manusia, penguatan keuangan, dan penguatan teknis. Penguatan kelembagaan dilakukan melalui penataan struktur organisasi perangkat daerah yang lebih proporsional, efektif dan efisien. Penguatan sumber daya manusia dilakukan melalui pelatihan, pendidikan, dan pengembangan kompetensi aparatur daerah. Penguatan keuangan dilakukan melalui fasilitasi peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan pengelolaan keuangan daerah yang lebih akuntabel. Penguatan teknis dilakukan melalui bantuan teknis dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program pembangunan daerah. Dalam konteks hubungan pusat dan daerah, penguatan kapasitas daerah menjadi sangat penting karena kesenjangan kapasitas antar daerah masih menjadi tantangan serius dalam implementasi otonomi daerah, terutama antara daerah di Jawa dengan daerah di luar Jawa serta antara daerah maju dengan daerah 3T (tertinggal, terdepan, terluar)[2]. Pemerintah pusat diharapkan tidak hanya membuat kebijakan seperti digitalisasi layanan, tetapi benar-benar melihat kesiapan dan kenyataan di lapangan, terutama di daerah terpencil[2].

6. Permasalahan dalam Pembinaan
   Implementasi pembinaan oleh pemerintah pusat terhadap daerah menghadapi berbagai permasalahan yang mempengaruhi efektivitasnya. Pertama, perbedaan persepsi antara pusat dan daerah tentang tujuan dan metode pembinaan, di mana pusat cenderung melihat pembinaan sebagai instrumen kontrol, sementara daerah melihatnya sebagai bentuk intervensi yang

membatasi otonomi. Kedua, keterbatasan sumber daya dan kapasitas di tingkat pusat untuk melakukan pembinaan yang efektif terhadap seluruh daerah di Indonesia yang sangat beragam. Ketiga, adanya kecenderungan pembinaan yang bersifat instruktif dan top-down daripada partisipatif dan memberdayakan, yang mengurangi rasa memiliki daerah terhadap program pembinaan. Keempat, ketidakjelasan kriteria dan standar pembinaan, yang menyebabkan pembinaan tidak terukur dan tidak terarah. Kelima, tumpang tindih pembinaan antar kementerian/lembaga, yang menyebabkan duplikasi dan inefisiensi. Keenam, pembinaan sering kali terhambat oleh ego sektoral dan kurangnya koordinasi antar instansi pusat yang melakukan pembinaan di daerah. Permasalahan-permasalahan ini menunjukkan bahwa pembinaan memerlukan perbaikan yang signifikan agar benar-benar efektif dalam meningkatkan kapasitas daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang lebih baik.

C. Pengawasan Pusat terhadap Daerah

1. Pengawasan Preventif

   Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum peraturan daerah atau kebijakan daerah diberlakukan, untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum atau penyimpangan kebijakan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah peraturan daerah ditetapkan, tetapi sebelum perda itu mulai berlaku[4]. Pengawasan preventif ini hanya dilakukan terhadap perda yang berisi atau yang mengatur materi-materi tertentu, yaitu materi-materi yang dianggap penting yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi daerah dan penduduknya[4]. Dalam UU 32/2004, pengawasan preventif dilakukan terhadap rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, yaitu sebelum disahkan oleh kepala daerah harus terlebih dahulu dievaluasi oleh Mendagri untuk Perda provinsi, dan oleh gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota[4]. Pengawasan preventif bukan dimaksudkan agar

pemerintah pusat bersifat sentralistis, tetapi dimaksudkan untuk menjaga kepastian hukum, karena permasalahan yang dapat terjadi adalah jika Perda yang telah diberlakukan kemudian dibatalkan pusat, akibat-akibat hukum dari pelaksanaan Perda yang telah diberlakukan kepada masyarakat menjadi tidak pasti[4]. Pengawasan preventif itu dimaksudkan sebagai kontrol dan juga pembinaan pusat kepada daerah, berupa pemberian bimbingan, petunjuk-petunjuk, rambu-rambu, dan juga informasi yang berguna sebagai pembatas yang membatasi wewenang daerah[4].

2. Pengawasan Represif
   Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan[4]. Pengawasan represif dilakukan tidak hanya ketika suatu Perda diserahkan untuk dinilai kepada pusat, tetapi pengawasan represif dapat dilakukan setiap saat, bahkan walaupun peraturan daerah itu telah berlaku di masyarakat[4]. Wujud dari pengawasan represif adalah: (1) mempertangguhkan berlakunya suatu Perda dan/atau keputusan kepala daerah; dan (2) membatalkan suatu Perda dan/atau keputusan kepala daerah[4]. Peraturan daerah yang dapat ditangguhkan ataupun dibatalkan adalah apabila Perda yang bersangkutan bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi[4]. Dalam UU 32/2004, terhadap peraturan daerah yang tidak termasuk dalam pengawasan preventif (seperti rancangan Perda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR), dapat langsung ditetapkan, baru setelah itu diklarifikasi kepada pusat, yang berarti yang dipakai adalah pengawasan represif, yaitu setelah rancangan berbentuk Perda baru diadakan pengawasan oleh pusat[4]. Pengawasan represif menjadi instrumen penting untuk mengoreksi kebijakan daerah yang menyimpang, namun pelaksanaannya sering kali menimbulkan ketegangan antara pusat dan daerah, terutama ketika pembatalan dilakukan tanpa melibatkan daerah secara memadai.

3. Pengawasan Administrative
   Pengawasan administratif merupakan pengawasan yang dilakukan terhadap aspek prosedural dan administratif penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan administratif mencakup pengawasan terhadap: (1) kepatuhan daerah terhadap peraturan perundang-undangan; (2) kepatuhan daerah terhadap norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pusat; (3) pengelolaan keuangan daerah; (4) pengelolaan kepegawaian daerah; dan (5) pelaporan dan pertanggungjawaban daerah. Pengawasan administratif dilakukan melalui mekanisme evaluasi terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pemeriksaan laporan keuangan daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta pemeriksaan kinerja oleh inspektorat. Dalam UU 32/2004, pengawasan administratif mencakup kewajiban setiap peraturan daerah untuk disampaikan kepada Mendagri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi[4]. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku[4]. Pengawasan administratif yang efektif memerlukan sistem pelaporan dan evaluasi yang baik, serta koordinasi yang kuat antara berbagai lembaga pengawas di tingkat pusat dan daerah.

4. Pengawasan Politik
   Pengawasan politik dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang memiliki fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang saling mengendalikan, di mana DPRD mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan kepala daerah, sementara kepala daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan bersama[7]. Pengawasan politik DPRD diwujudkan melalui: (1) hak interpelasi (meminta keterangan kepada kepala daerah); (2) hak angket (melakukan penyelidikan); dan (3) hak menyatakan pendapat.

DPRD memiliki peranan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah[7]. Namun, selama dua dekade terakhir, praktik pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah nyaris tidak berjalan dengan indikator bahwa lebih dari 430 kepala daerah terjerat operasi tangkap tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi[2]. Jika pengawasan efektif, tidak mungkin angka OTT kepala daerah setinggi itu, dan kelemahan mendasar negara ini ada di pengawasan[2]. Pengawasan politik yang efektif memerlukan kualitas kelembagaan DPRD yang baik dan komitmen anggota DPRD untuk mengutamakan kepentingan publik daripada kepentingan politik jangka pendek.

5. Pengawasan Yudisial
   Pengawasan yudisial dilakukan oleh lembaga peradilan, terutama Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, terhadap kebijakan daerah yang dianggap bertentangan dengan konstitusi atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mahkamah Konstitusi melakukan pengawasan melalui judicial review terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah dan undang-undang lain yang berkaitan dengan otonomi daerah terhadap UUD 1945. Mahkamah Agung melakukan pengawasan melalui judicial review terhadap peraturan pemerintah dan peraturan daerah terhadap undang-undang yang lebih tinggi. Dalam konteks sengketa batas wilayah, jika mediasi tidak berhasil, salah satu pihak dapat mengajukan sengketa tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk mendapatkan keputusan yang bersifat mengikat dan final[15]. Pengawasan yudisial menjadi instrumen penting bagi daerah dan masyarakat untuk menguji konstitusionalitas dan legalitas kebijakan otonomi daerah yang dianggap merugikan kepentingan mereka. Namun, akses ke pengadilan sering kali terhambat oleh biaya dan kompleksitas prosedur, sehingga banyak sengketa yang diselesaikan di luar pengadilan melalui mediasi dan negosiasi. Dalam penyelesaian

sengketa kewenangan, konsepsi penyelesaian sengketa selalu diupayakan melalui jalur di luar pengadilan non-litigasi seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase, dan adat istiadat[5].

6. Pengawasan Masyarakat
   Pengawasan masyarakat merupakan bentuk pengawasan partisipatif yang melibatkan masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan masyarakat dilakukan melalui: (1) partisipasi dalam musyawarah perencanaan pembangunan; (2) pengawasan pelaksanaan program pembangunan; (3) mekanisme pengaduan publik; (4) akses informasi publik; dan (5) peran media massa dan LSM. Pengawasan masyarakat merupakan salah satu bentuk kontrol sosial yang penting untuk mencegah korupsi dan penyalahgunaan wewenang di tingkat daerah. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga merupakan bagian dari akuntabilitas publik, di mana masyarakat dapat terlibat dalam proses perencanaan pembangunan, pengawasan pelaksanaan program, dan evaluasi kinerja pemerintah daerah. Kontrol sosial yang dilakukan masyarakat dan media massa merupakan instrumen penting dalam akuntabilitas publik untuk mengekspos pelanggaran dan kejahatan yang dilakukan oleh pejabat publik dalam menjalankan kekuasaannya. Namun, implementasi pengawasan masyarakat masih menghadapi berbagai tantangan, termasuk rendahnya kesadaran dan kapasitas masyarakat untuk mengawasi, kurangnya keterbukaan pemerintah daerah terhadap pengawasan masyarakat, serta masih adanya praktik partisipasi yang bersifat simbolis dan tidak substantif.

D. Penyelesaian Sengketa Pusat-Daerah

1. Sengketa Kewenangan Pusat-Daerah
   Sengketa kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan konflik yang timbul karena perbedaan interpretasi terhadap pembagian kewenangan, tumpang tindih regulasi, atau penarikan kembali kewenangan daerah oleh pusat.

Sengketa dapat terjadi dalam berbagai bidang, termasuk pengelolaan sumber daya alam, perizinan, batas wilayah, dan pelayanan publik. Perubahan rezim dalam pengelolaan suatu urusan dari desentralisasi ke sentralisasi berdampak terhadap konsistensi kewenangan pemerintah daerah dan dapat menimbulkan ketidakpastian dan sifat parsial[5]. Sengketa kewenangan juga terjadi karena adanya dualisme pengaturan, seperti yang terjadi dalam pengelolaan wilayah pesisir antara UU Cipta Kerja yang mengambil alih kewenangan oleh pemerintah pusat dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota[5]. Sengketa kewenangan juga dapat timbul karena Perda yang dibuat daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan wilayah sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya memiliki kewenangan administratif atas wilayah yang menjadi cakupan tugasnya, namun perbedaan aspirasi antar daerah sering menimbulkan konflik yang memerlukan intervensi pusat untuk penyelesaiannya.

2. Penyelesaian Administratif
   Penyelesaian administratif merupakan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan melalui jalur administrasi pemerintahan, yang melibatkan mediasi dan koordinasi antara pihak yang bersengketa. Dalam konteks sengketa batas wilayah, pemerintah daerah yang bersengketa terlebih dahulu melakukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Jika tercapai kesepakatan, hasil musyawarah tersebut dituangkan dalam berita acara dan selanjutnya dilakukan penegasan batas wilayah[15]. Jika musyawarah tidak menghasilkan kesepakatan, pemerintah daerah yang bersengketa dapat mengajukan permohonan mediasi kepada Menteri Dalam Negeri, yang dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri untuk membantu menemukan solusi yang adil dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku[15]. Peraturan

Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan dan Penegasan Batas Daerah menyediakan kerangka kerja yang komprehensif untuk menangani sengketa batas wilayah dengan cara yang sistematis dan transparan, menjamin keadilan dan kestabilan bagi seluruh pihak yang terlibat[15]. Penyelesaian administratif mengedepankan prinsip persuasif yang menekankan pentingnya dialog dan musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama, serta prinsip keadilan yang memastikan solusi yang dicapai harus adil bagi semua pihak yang terlibat[15].

3. Penyelesaian Melalui Peradilan (MA/MK)
   Penyelesaian melalui peradilan merupakan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan melalui lembaga peradilan, terutama Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, serta melakukan judicial review terhadap undang-undang terhadap konstitusi. Mahkamah Agung berwenang melakukan judicial review terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, termasuk peraturan daerah. Dalam konteks sengketa batas wilayah, jika mediasi tidak berhasil, salah satu pihak dapat mengajukan sengketa tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk mendapatkan keputusan yang bersifat mengikat dan final[15]. Penyelesaian melalui peradilan menjamin adanya kepastian hukum, tetapi prosesnya sering kali memakan waktu lama dan biaya yang tidak sedikit. Prinsip kepastian hukum menuntut bahwa keputusan yang diambil harus memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang bersengketa, berdasarkan aturan dan ketentuan yang berlaku, serta didokumentasikan secara resmi sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat[15]. Dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, dan musyawarah, penyelesaian konflik batas wilayah diharapkan dapat berjalan dengan lebih efisien dan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak.

4. Mediasi dan Negosiasi
   Mediasi dan negosiasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang mengedepankan dialog dan musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama. Dalam penyelesaian sengketa kewenangan, konsepsi penyelesaian sengketa selalu diupayakan melalui jalur di luar pengadilan non-litigasi seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase, dan adat istiadat[5]. Mediasi oleh pemerintah pusat dilakukan jika musyawarah tidak menghasilkan kesepakatan, di mana pemerintah daerah yang bersengketa dapat mengajukan permohonan mediasi kepada Menteri Dalam Negeri, yang dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri untuk membantu menemukan solusi yang adil dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku[15]. Prinsip persuasif menekankan pentingnya dialog dan musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama, dengan pendekatan yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa secara damai melalui komunikasi yang konstruktif, di mana semua pihak yang terlibat diajak untuk bernegosiasi dan mencari solusi yang disepakati bersama[15]. Mediasi dan negosiasi memiliki keunggulan dalam hal waktu, biaya, dan pemeliharaan hubungan baik antar pihak yang bersengketa, tetapi efektivitasnya sangat tergantung pada itikad baik para pihak untuk mencapai kesepakatan dan ketersediaan mediator yang kompeten dan independen.

5. Evaluasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa
   Evaluasi terhadap mekanisme penyelesaian sengketa pusat-daerah menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai kelemahan yang perlu diperbaiki. Pertama, mekanisme penyelesaian sengketa batas wilayah hanya diatur melalui Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 tentang Penegasan Batas Daerah, yang implementasinya masih menyisakan sejumlah celah hukum dan teknis yang dinilai dapat menjadi pemicu konflik antar daerah. Kedua, terdapat kelemahan konseptual dalam pemahaman boundary making, di mana tugas alokasi (penentuan cakupan), delimitasi (penetapan batas

wilayah), dan demarkasi (penegasan batas wilayah) tercampur-baur. Ketiga, mekanisme penyelesaian sengketa melalui peradilan sering kali memakan waktu lama dan biaya yang tidak sedikit, sehingga banyak sengketa yang tidak terselesaikan secara tuntas. Keempat, peran pemerintah pusat dalam penyelesaian sengketa sering kali dianggap tidak netral oleh daerah yang bersengketa, sehingga mengurangi kepercayaan terhadap proses penyelesaian. Kelima, belum adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif untuk sengketa kewenangan antar daerah yang tidak terkait dengan batas wilayah, seperti sengketa pengelolaan sumber daya alam atau pelayanan publik lintas daerah.

6. Rekomendasi Perbaikan
   Berdasarkan evaluasi terhadap mekanisme penyelesaian sengketa pusat-daerah, beberapa rekomendasi perbaikan dapat diajukan. Pertama, penyempurnaan regulasi tentang penyelesaian sengketa kewenangan, termasuk revisi Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 untuk mengatasi celah hukum dan teknis yang ada. Kedua, penguatan mekanisme mediasi dan negosiasi melalui pembentukan tim mediator yang independen dan profesional di tingkat pusat dan daerah. Ketiga, percepatan proses penyelesaian sengketa melalui peradilan dengan mengefektifkan mekanisme penyelesaian perkara di PTUN dan Mahkamah Agung. Keempat, penguatan peran DPD dalam proses legislasi untuk memastikan bahwa kepentingan daerah diakomodasi dalam pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, sehingga dapat mencegah terjadinya sengketa kewenangan di kemudian hari. Kelima, pengembangan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif berbasis adat dan kearifan lokal yang lebih sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia. Keenam, penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di daerah untuk memahami dan menyelesaikan sengketa kewenangan secara lebih efektif. Kemenko Polkam menggelar FGD untuk merumuskan langkah strategis dan merekomendasikan penyempurnaan

kebijakan yang lebih adaptif dalam menangani perselisihan batas wilayah, khususnya pasca pemekaran daerah.

E. Penguatan Hubungan Pusat-Daerah

1. Harmonisasi Kebijakan Pusat dan Daerah
   Harmonisasi kebijakan pusat dan daerah merupakan upaya untuk menciptakan keselarasan antara kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga tidak terjadi tumpang tindih atau pertentangan kebijakan. Harmonisasi diperlukan karena dalam praktiknya sering terjadi inkonsistensi antara undang-undang tentang pemerintahan daerah dengan undang-undang sektoral lainnya, seperti UU Cipta Kerja, UU Minerba, dan UU Kehutanan, yang menarik kembali sejumlah kewenangan daerah dan menimbulkan ketidakpastian. Anggota DPD RI Dedi Iskandar Batubara menyoroti kian melemahnya praktik desentralisasi di Indonesia, di mana semangat otonomi daerah yang menjadi salah satu tuntutan Reformasi 1998 justru semakin tereduksi akibat berbagai regulasi yang menarik kewenangan daerah kembali ke pusat[2]. Harmonisasi kebijakan mencakup upaya untuk menyelaraskan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta mengurangi konflik norma antara undang-undang khusus dan undang-undang umum. Firman Subagyo menegaskan bahwa banyak regulasi pusat justru menarik kembali kewenangan daerah, padahal semangat awal otonomi daerah adalah pemberdayaan dan kemandirian daerah[2]. Harmonisasi kebijakan yang efektif memerlukan koordinasi yang kuat antara kementerian/lembaga dalam proses pembentukan regulasi serta konsultasi yang memadai dengan pemerintah daerah sebelum regulasi ditetapkan.
2. Sinkronisasi Program Pusat dan Daerah
   Sinkronisasi program pusat dan daerah merupakan upaya untuk memastikan bahwa program-program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah saling mendukung dan tidak tumpang tindih. Sinkronisasi mencakup

keselarasan antara rencana pembangunan nasional (RPJPN/RPJMN) dengan rencana pembangunan daerah (RPJPD/RPJMD), serta keselarasan antara program-program kementerian/lembaga dengan program-program pemerintah daerah. Sinkronisasi program penting untuk menghindari duplikasi program, inefisiensi anggaran, dan memastikan bahwa sumber daya yang terbatas digunakan secara optimal untuk mencapai tujuan pembangunan nasional dan daerah. Dalam praktiknya, sinkronisasi program sering kali terkendala oleh ego sektoral di tingkat pusat dan kurangnya koordinasi antara kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah. Untuk meningkatkan sinkronisasi program, diperlukan penguatan mekanisme perencanaan pembangunan yang terintegrasi, di mana perencanaan pembangunan daerah harus mengacu pada perencanaan pembangunan nasional, dan sebaliknya, perencanaan pembangunan nasional harus memperhatikan kebutuhan dan potensi daerah. Prof. Siti Zuhro memperingatkan bahwa pola seragam ala pusat berisiko mengabaikan keragaman, di mana kabupaten maju, sedang, dan tertinggal dipaksa mengikuti resep yang sama, padahal NKRI ini unik dengan 415 kabupaten dan puluhan provinsi[2].

3. Kolaborasi Pusat dan Daerah
   Kolaborasi pusat dan daerah merupakan kerja sama yang setara dan saling menguntungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Kolaborasi berbeda dengan hubungan hierarkis yang bersifat instruktif, karena dalam kolaborasi, pusat dan daerah bekerja sama sebagai mitra yang setara untuk mencapai tujuan bersama. Kolaborasi pusat dan daerah mencakup kerja sama dalam perencanaan pembangunan, pelaksanaan program, pengawasan, dan evaluasi kebijakan. Firman Subagyo menekankan perlunya koreksi terhadap posisi DPRD dalam UU 23/2014 yang menyebut DPRD memiliki posisi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan mitra sejajar kepala daerah[2]. Kolaborasi yang efektif

memerlukan komunikasi yang terbuka, saling percaya, dan komitmen bersama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati. Dalam konteks hubungan pusat dan daerah, kolaborasi juga mencakup kerja sama antar daerah dalam pengelolaan urusan yang bersifat lintas daerah, seperti pengelolaan sumber daya alam, infrastruktur, dan pelayanan publik. Model interaksi antara pemerintah pusat dan daerah yang efektif sejatinya adalah hubungan interaktif yang semakin efektif, di mana kekuasaan boleh terbagi dan memang harus terbagi supaya terjadi distribusi kewenangan[8].

4. Integrasi Kebijakan
   Integrasi kebijakan merupakan upaya untuk menyatukan berbagai kebijakan yang bersifat sektoral dan parsial menjadi satu kesatuan kebijakan yang koheren dan terintegrasi. Integrasi kebijakan penting untuk mengatasi fragmentasi kebijakan yang sering terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan, di mana berbagai kementerian/lembaga mengeluarkan kebijakan yang tidak selaras satu sama lain dan menimbulkan beban bagi daerah. Integrasi kebijakan mencakup integrasi vertikal (antara pusat dan daerah) dan integrasi horizontal (antar kementerian/lembaga dan antar daerah). Dalam konteks otonomi daerah, integrasi kebijakan diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil oleh berbagai kementerian/lembaga tidak menarik kembali kewenangan daerah secara sepihak dan tidak menimbulkan tumpang tindih regulasi. Komite I DPD RI mendorong adanya solusi paling penting yang dapat dilaksanakan adalah dengan mengembalikan kewenangan pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan, karena implementasi otonomi daerah justru menjadi bermasalah manakala ruang dalam menjalankan otonomi daerah tersebut dibatasi oleh pemerintah pusat[6]. Integrasi kebijakan yang efektif memerlukan mekanisme koordinasi yang kuat di tingkat pusat, seperti yang dilakukan oleh Kementerian Koordinator, serta

partisipasi daerah dalam proses pembuatan kebijakan yang berdampak pada mereka.

5. Model Hubungan Ideal Pusat-Daerah
   Model hubungan ideal pusat-daerah adalah model yang mampu menyeimbangkan antara kepentingan pusat dan daerah, antara desentralisasi dan sentralisasi, serta antara stabilitas nasional dan demokrasi lokal. Sebagai satu sistem pemerintahan dalam konteks presidensial, sejatinya hubungan dan interaksi pemerintah pusat dan daerah menjadi sangat efektif secara hierarkis, di mana pemerintahan dalam implementasinya seharusnya satu arahan dan komando, meskipun strukturnya berjenjang namun harus senantiasa efektif dari pusat sampai ke daerah kabupaten/kota[8]. Pengaturan secara adil dan selaras tersebut sejatinya menjadi roh perekat hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, bukan menjadi penyebab ketidak efektifan interaksi pemerintahan[8]. Hubungan pusat dan daerah dalam model ideal mencakup: (1) pembagian kewenangan yang jelas dan proporsional; (2) hubungan keuangan yang adil dan selaras; (3) pengawasan yang efektif tetapi tidak berlebihan; (4) koordinasi yang kuat dan terstruktur; (5) partisipasi daerah dalam proses pembuatan kebijakan nasional; dan (6) mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif dan adil. Dedi Iskandar Batubara merekomendasikan empat langkah yang harus segera dilakukan pemerintah: pertama, pemerintah pusat lebih banyak melibatkan daerah dalam pengambilan kebijakan; kedua, memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah untuk mengelola potensi dan sumber daya; ketiga, mengurangi disparitas ekonomi antarwilayah dengan dukungan khusus dari pusat[2].

6. Inovasi Hubungan Pusat-Daerah
   Inovasi hubungan pusat-daerah merupakan upaya untuk mengembangkan cara-cara baru dalam mengelola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Inovasi dapat berupa: (1) digitalisasi hubungan

pusat-daerah melalui sistem informasi pemerintahan yang terintegrasi; (2) pengembangan forum-forum konsultasi dan koordinasi yang lebih efektif; (3) penerapan pendekatan kolaboratif dan partisipatif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan; (4) pengembangan mekanisme insentif bagi daerah yang berkinerja baik; dan (5) pemanfaatan teknologi informasi untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Namun, Firman Subagyo mengingatkan bahwa ke depan pemerintah pusat tidak hanya membuat kebijakan seperti digitalisasi layanan, tetapi benar-benar melihat kesiapan dan kenyataan di lapangan, terutama di daerah terpencil[2]. Inovasi hubungan pusat-daerah juga mencakup pengembangan model otonomi asimetris yang lebih sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masing-masing daerah, serta pengembangan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih cepat, murah, dan adil. Prof. Siti Zuhro menekankan bahwa tanpa pemetaan menyeluruh terhadap daerah, kebijakan pusat berisiko salah sasaran, seperti Jakarta yang tetap mendapat alokasi jumbo sementara daerah perbatasan tertinggal[2]. Inovasi hubungan pusat-daerah memerlukan komitmen politik yang kuat dan kemauan untuk belajar dari praktik terbaik baik di dalam negeri maupun di negara lain.

F. Koordinasi Pusat dan Daerah

1. Konsep Koordinasi

   Koordinasi merupakan upaya untuk memadukan, menyerasikan, dan menyelaraskan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran bersama. Koordinasi diperlukan untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan duplikasi program, serta memastikan bahwa kebijakan yang diambil saling mendukung dan terintegrasi. Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan implementasi dari undang-undang pemerintahan daerah mengenai otonomi daerah, yang memiliki empat dimensi penting:

kelembagaan, keuangan, pengawasan, dan hubungan kewenangan[11]. Koordinasi menjadi aspek penting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, mengingat urusan ini melibatkan berbagai instansi dan tingkat pemerintahan. Koordinasi yang efektif memerlukan ruang dialog dan keterbukaan antarpemangku kebijakan agar tugas yang dijalankan benar-benar selaras, tidak tumpang tindih, dan saling mendukung. Tanpa koordinasi yang baik, berbagai kebijakan dan program akan berjalan sendiri-sendiri dan tidak terintegrasi, yang pada akhirnya merugikan efektivitas pemerintahan dan pelayanan publik.

2. Lembaga Koordinasi
   Lembaga koordinasi merupakan institusi yang bertugas untuk mengoordinasikan berbagai kegiatan dan kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antar kementerian/lembaga di tingkat pusat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, yang bertujuan agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah pusat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan[4]. Pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota dikoordinasikan oleh gubernur sebagai wakil pusat di daerah[4]. Lembaga koordinasi lainnya mencakup Kementerian Koordinator, yang bertugas mengoordinasikan kebijakan antar kementerian/lembaga, serta forum-forum koordinasi seperti Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) yang melibatkan kepala daerah, DPRD, kepolisian, dan kejaksaan. Dalam konteks penyelesaian sengketa batas wilayah, Kementerian Dalam Negeri melalui Permendagri menjadi lembaga yang berwenang melakukan mediasi dan fasilitasi penyelesaian sengketa. Namun, lemahnya koordinasi antarlembaga pemerintahan menjadi masalah serius, terutama antara gubernur dan bupati/wali kota, di mana gubernur sebagai wakil pusat sering tidak dihormati oleh kepala daerah

kabupaten/kota, bahkan saat mengundang rapat, banyak bupati yang tidak hadir karena merasa bukan di bawah kendali gubernur[2].

3. Mekanisme Koordinasi
   Mekanisme koordinasi merupakan prosedur dan tata cara yang digunakan untuk melakukan koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antar lembaga di tingkat daerah. Mekanisme koordinasi dilakukan melalui berbagai forum dan saluran, termasuk: (1) rapat koordinasi yang melibatkan kepala daerah, wakil kepala daerah, pimpinan DPRD, dan pimpinan perangkat daerah; (2) konsultasi antara daerah dan pusat dalam pembuatan peraturan daerah dan kebijakan strategis; (3) forum perencanaan pembangunan yang melibatkan pusat dan daerah; (4) mekanisme pelaporan dan evaluasi kinerja daerah; dan (5) forum-forum koordinasi teknis antar instansi vertikal dan pemerintah daerah. Dalam konteks pengawasan preventif terhadap Perda, perlu adanya konsultasi yang dilakukan oleh daerah kepada pusat dalam pembuatan suatu Perda, bukan untuk membatasi wewenang daerah, tetapi dimaksudkan agar Perda yang dibuat oleh daerah sudah sejak awal memenuhi persyaratan yang dikehendaki pusat sehingga memperkecil kemungkinan untuk dibatalkan atau ditangguhkan[4]. Mekanisme koordinasi yang efektif memerlukan komitmen dari semua pihak untuk mengutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan sektoral atau ego lembaga, serta kesediaan untuk berkomunikasi secara terbuka dan konstruktif.

4. Hambatan Koordinasi
   Koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menghadapi berbagai hambatan yang mempengaruhi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Pertama, ego sektoral dan kurangnya komunikasi yang efektif antar pemangku kepentingan, yang menyebabkan kebijakan dan program berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi yang memadai. Kedua, perbedaan persepsi tentang peran dan kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan, terutama antara gubernur sebagai wakil pusat dan kepala daerah kabupaten/kota. Firman Subagyo mengkritisi

lemahnya koordinasi antarlembaga pemerintahan, khususnya antara gubernur dan bupati/wali kota, di mana gubernur sebagai wakil pusat sering tidak dihormati oleh kepala daerah kabupaten/kota[2]. Ketiga, keterbatasan sumber daya dan kapasitas di tingkat daerah untuk melakukan koordinasi yang efektif dengan pusat. Keempat, perubahan regulasi yang sering terjadi tanpa melibatkan daerah secara memadai, yang menimbulkan ketidakpastian dan menghambat koordinasi. Kelima, polarisasi politik dan konflik kepentingan antara berbagai aktor di tingkat daerah dan pusat, yang menghambat terciptanya koordinasi yang harmonis. Keenam, belum optimalnya hubungan hierarkis antara pemerintah kabupaten, provinsi, dan pusat. Hambatan-hambatan ini menunjukkan bahwa koordinasi memerlukan perbaikan yang signifikan, termasuk penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di semua tingkat pemerintahan.

5. Evaluasi Koordinasi

   Evaluasi terhadap koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menunjukkan bahwa koordinasi masih menghadapi berbagai kelemahan yang perlu diperbaiki. Pertama, koordinasi antara pusat dan daerah dalam proses pembuatan kebijakan yang berdampak pada daerah masih belum optimal, yang menyebabkan banyak regulasi sektoral yang menarik kembali kewenangan daerah tanpa konsultasi yang memadai dengan daerah. Kedua, koordinasi antar instansi vertikal dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan sering kali tidak optimal, yang mengakibatkan duplikasi program dan inefisiensi. Ketiga, koordinasi antara gubernur dan bupati/wali kota masih lemah, yang menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Keempat, koordinasi dalam penanganan sengketa batas wilayah masih belum efektif, yang menyebabkan banyak sengketa yang tidak terselesaikan secara tuntas. Evaluasi juga menunjukkan bahwa praktik pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah nyaris tidak berjalan dengan indikator bahwa lebih dari 430 kepala

daerah terjerat Operasi Tangkap Tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi, yang menunjukkan kelemahan mendasar negara ini ada di pengawasan[2]. Evaluasi koordinasi juga mencakup penilaian terhadap mekanisme konsultasi daerah dalam pembuatan Perda, yang masih belum optimal karena banyak Perda yang ditangguhkan atau dibatalkan oleh pusat karena tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

6. Model Koordinasi Efektif
   Model koordinasi efektif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah model yang mampu menciptakan sinergi dan harmonisasi kebijakan antara pusat dan daerah serta antar lembaga di tingkat daerah. Model koordinasi efektif memiliki karakteristik: (1) komunikasi yang terbuka dan intensif antara pusat dan daerah serta antar lembaga; (2) mekanisme konsultasi yang memadai sebelum kebijakan ditetapkan; (3) forum-forum koordinasi yang berfungsi secara efektif; (4) sistem informasi pemerintahan yang terintegrasi; (5) mekanisme penyelesaian konflik yang cepat dan adil; dan (6) komitmen semua pihak untuk mengutamakan kepentingan bersama. Dalam model koordinasi efektif, pemerintah kabupaten/kota dalam membangun komunikasi dengan pemerintah pusat idealnya melalui pemerintah provinsi, dan sebaliknya pemerintah pusat dalam melakukan interaksi dengan pemerintah kabupaten/kota juga melalui pemerintah provinsi[8]. Model koordinasi efektif juga mencakup penguatan peran DPD dalam proses legislasi untuk memastikan bahwa kepentingan daerah diakomodasi dalam pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah. Dedi Iskandar Batubara merekomendasikan agar pemerintah pusat lebih banyak melibatkan daerah dalam pengambilan kebijakan dan memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah untuk mengelola potensi dan sumber daya[2]. Model koordinasi efektif memerlukan political will yang kuat dari pusat dan daerah untuk mewujudkan sinergi dan harmonisasi hubungan pusat-daerah dalam kerangka NKRI.

G. Referensi

[1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2] Majalah MPR RI. (2025, 10 September). Firman Subagyo soroti ketimpangan desentralisasi: Pemerintah pusat harus serius dukung daerah. MPR RI.

[3] Badan Pengkajian MPR RI. (2022). *Kajian akademik: Hubungan pusat dan daerah*. Perpustakaan DPR RI.

[4] Anggriani, J. (2017). Pelaksanaan pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah. *UII Law Journal*.

[5] Garuda Kemdikbud. (n.d.). Kewenangan pemerintah dalam penyelesaian sengketa kawasan wilayah pesisir. *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*.

[6] Komite I DPD RI. (2023). *Kajian pelaksanaan UU Pemda*. JDIH DPD RI.

[7] Zuhro, R. S. (2025). Otoda dalam UU Pemda baru: Masalah dan tantangan hubungan pusat dan daerah. *Jurnal Penelitian Politik, 13*(2).

[8] Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia. (2022). *Efektif dan harmonisnya hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan kota*. Perpustakaan Lemhannas.

[9] Peraturan Bupati Kabupaten Demak Nomor 19 Tahun 2025 tentang Perencanaan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2025. (2025). BPK RI.

[10] UGM Repository. (2015). *Penyelesaian sengketa perjanjian sewa menyewa perumahan antara pemerintah daerah/kota dan penyewa di Jakarta Pusat*. Universitas Gadjah Mada.

[11] Garuda Kemdikbud. (2018). Hubungan politik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

[12] JDIH Tanah Laut. (2024). *Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah*.

[13] Manan, B. (1994). *Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan.

[14] Ilyas, H. (2012). Pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Bina Praja, 4*(4).

[15] Nova. (2023). *Fulltext disertasi tentang penyelesaian konflik batas wilayah* [Disertasi, IAIN Curup]. E-Theses IAIN Curup.

BIOGRAFI PENULIS



Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H.

Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H. adalah Guru Besar di bidang Hukum Tata Negara dan Otonomi Daerah pada UIN Siber Syekh Nurjati Cirebon. Ia juga dipercaya sebagai Wakil Direktur Pascasarjana UIN Siber Syekh Nurjati Cirebon periode 2024–2027. Lahir di Indramayu, 8 Februari 1967, Sugianto menempuh pendidikan Sarjana Ilmu Hukum bidang Hukum Tata Negara di Universitas Pasundan Bandung (1988–1992), Magister Hukum Bisnis di STIH IBLAM Jakarta (1998–2001), dan Doktor Hukum Tata Negara dan Otonomi Daerah di Universitas Islam Bandung (2008–2011).

Bidang keilmuan yang menjadi perhatian utamanya meliputi Hukum Tata Negara dan Hukum Kelembagaan Negara, Geopolitik dan Strategi Pembangunan Nasional, Politik Hukum dan HAM, Kebijakan Publik dan Otonomi Daerah, Politik Hukum dan Kepemimpinan, *Legal Drafting*, serta Metode Penelitian Hukum.

Pengalaman akademik dan kelembagaannya cukup luas. Ia pernah menjabat sebagai Ketua Program Studi Magister dan Doktor Hukum Keluarga Islam Pascasarjana IAIN Syekh Nurjati Cirebon (2019–2023), Ketua TRUPP IAIN Syekh Nurjati Cirebon (2018–2020), Plt. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon

(2016–2018), Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Kerja Sama Fakultas Syariah IAIN Syekh Nurjati Cirebon (2011–2014), serta Ketua LKBH STAIN Cirebon (2006–2009).

Dalam bidang pemerintahan, hukum, dan kebijakan publik, Sugianto memiliki pengalaman sebagai Tenaga Ahli Percepatan Pembangunan Daerah Cirebon (TAPPD) Pemerintah Kabupaten Cirebon tahun 2021–2025 serta sebagai alumni Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) LIV Lemhannas RI tahun 2016. Ia juga aktif dalam berbagai organisasi, antara lain IKAL Lemhannas RI dan organisasi keumatan.

Pengalaman profesionalnya mencakup keterlibatan sebagai saksi ahli dan konsultan hukum dalam berbagai perkara ketatanegaraan, pemilihan kepala daerah, administrasi negara, pertanahan, tindak pidana korupsi, perbankan syariah, dan sengketa pemerintahan. Ia juga pernah terlibat dalam proses seleksi Hakim Konstitusi pada Komisi III DPR RI tahun 2013, 2014, dan 2018, serta seleksi JPT Madya Staf Ahli Hukum dan HAM Kementerian Agama RI tahun 2021.

Sebagai akademisi dan praktisi hukum, Sugianto aktif menjadi narasumber dalam berbagai forum mengenai pemerintahan daerah, otonomi daerah, demokrasi, pemilu dan pilkada, kebijakan publik, hukum ketatanegaraan, serta tata kelola pemerintahan yang baik. Karya ilmiahnya antara lain membahas manajemen keuangan daerah, kepemimpinan nasional, demokrasi dalam pemilihan kepala daerah, good government dalam perspektif otonomi daerah, dan berbagai isu hukum kontemporer. Ia juga telah menghasilkan sejumlah buku, termasuk tentang Otonomi Daerah, Ilmu Negara, Hukum Perbankan, Hukum Asuransi, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Desa, dan Hak Kekayaan Intelektual.

Dalam buku “Rekonstruksi Hukum Otonomi Daerah Pasca Reformasi 1999: Telaah Kritis terhadap Kebijakan Desentralisasi”, Sugianto berkolaborasi dengan Prof. Dr. Adang Djumhur Salikin, M.Ag. Buku ini merefleksikan kepakaran dan pengalaman Sugianto dalam

Hukum Tata Negara, Otonomi Daerah, kebijakan publik, serta dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kolaborasi tersebut diharapkan menghadirkan telaah yang kritis, akademik, dan kontekstual mengenai perjalanan desentralisasi Indonesia pasca Reformasi 1999, sekaligus menawarkan perspektif rekonstruktif bagi penguatan hubungan pusat dan daerah serta tata kelola pemerintahan daerah yang lebih demokratis, efektif, dan berkeadilan.

Dengan latar belakang akademik, pengalaman kelembagaan, keterlibatan dalam praktik hukum, serta perhatian yang konsisten terhadap persoalan otonomi daerah dan ketatanegaraan, Prof. Dr. H. E. Sugianto, S.H., M.H. merupakan salah satu akademisi yang memiliki perspektif strategis dalam membaca perkembangan hukum dan pemerintahan daerah di Indonesia.

BIOGRAFI PENULIS



Prof. Dr. H. Adang Djumhur Salikin, M.Ag.

Prof. Dr. H. Adang Djumhur Salikin, M.Ag. adalah Guru Besar pada UIN Siber Syekh Nurjati Cirebon yang memiliki perhatian akademik mendalam pada bidang hukum Islam, kebijakan publik, sosial-keagamaan, serta dinamika kelembagaan dalam menghadapi perubahan zaman. Kiprah akademiknya tidak hanya berfokus pada pengembangan pemikiran hukum Islam, tetapi juga pada kajian kritis terhadap berbagai kebijakan publik, termasuk kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang menjadi isu strategis pasca reformasi 1999.

Sebagai akademisi dan pengamat kebijakan, Prof. Adang aktif terlibat dalam diskursus publik mengenai tata kelola pemerintahan, pembangunan daerah, dan pelayanan masyarakat. Ia dikenal sebagai suara kritis yang menekankan bahwa kebijakan publik harus ditempatkan dalam kerangka pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, bukan semata-mata sebagai proyek untung-rugi atau kepentingan bisnis. Pemikiran tersebut menjadikannya sosok yang relevan dalam membaca persoalan otonomi daerah, khususnya bagaimana pemerintah daerah menjalankan fungsi pelayanan publik dan pembangunan secara berkeadilan.

Perhatian tersebut semakin relevan dalam konteks perjalanan otonomi daerah pasca reformasi 1999, ketika kebijakan desentralisasi menghadapi berbagai tantangan, mulai dari kapasitas kelembagaan, pengelolaan anggaran, hingga efektivitas pelayanan publik. Bagi Prof. Adang, penguatan kebijakan otonomi daerah membutuhkan pemahaman yang utuh terhadap prinsip-prinsip tata kelola yang adaptif, responsif, dan berpihak pada kepentingan masyarakat luas.

Berdasarkan pemikiran tersebut, Prof. Dr. Adang Djumhur Salikin, M.Ag. berkolaborasi dengan Prof. Dr. Sugianto dalam penulisan buku Rekonstruksi Hukum Otonomi Daerah Pasca Reformasi 1999: Telaah Kritis terhadap Kebijakan Desentralisasi. Buku ini merupakan bagian dari ikhtiar akademik untuk menghadirkan perspektif kritis sekaligus konstruktif dalam memahami perjalanan dan arah kebijakan desentralisasi di Indonesia.

Dalam buku ini, otonomi daerah ditempatkan bukan sekadar sebagai kebijakan administratif, tetapi sebagai kerangka hukum yang berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat, keadilan pembangunan, dan penguatan demokrasi lokal. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum otonomi daerah menuntut pemahaman yang menyeluruh terhadap nilai-nilai keadilan, prinsip tata kelola yang baik, serta kemampuan kelembagaan dalam merespons kebutuhan masyarakat.

Kolaborasi Prof. Adang dengan Prof. Dr. Sugianto diharapkan dapat mempertemukan perspektif hukum, kebijakan publik, dan keislaman dalam membaca tantangan serta peluang otonomi daerah di masa depan. Rekonstruksi kebijakan desentralisasi membutuhkan strategi yang mampu menjawab perubahan tanpa kehilangan tujuan utamanya, yaitu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dan memperkuat kemandirian daerah.

Buku ini sekaligus menjadi refleksi akademik bahwa masa depan otonomi daerah sangat bergantung pada komitmen bersama dalam membangun tata kelola yang transparan, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan publik. Otonomi daerah yang mampu

menjaga semangat reformasi, membaca kebutuhan masyarakat, dan menyiapkan strategi ke depan akan tetap memiliki posisi penting dalam membangun bangsa dan peradaban.

Bagi Prof. Dr. Adang Djumhur Salikin, M.Ag., penulisan buku ini merupakan bagian dari ikhtiar untuk memberikan kontribusi terhadap pengembangan pemikiran hukum, kebijakan publik, dan tata kelola pemerintahan, khususnya dalam mendorong agar otonomi daerah mampu menjadi instrumen yang kokoh dalam nilai keadilan, profesional dalam pengelolaan, dan adaptif dalam menghadapi dinamika zaman.

DAPATKAN BUKU INI MELALUI WEBSITE DAN E-COMMERCE KARYA BUKU DAN JURNAL INDONESIA

Website: http://karyabukudanjurnalindonesia.com

Produk:
https://www.karyabukudanjurnalindonesia.com/product/rekonstruksi-hukum-otonomi-daerah-pasca-reformasi-1999-telaah-kritis-terhadap-kebijakan-desentralisasi/

Shopee: https://id.shp.ee/arprR9WY