



HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

Idris Hemay | Dinamika Pusat-Daerah: Tantangan Demokratisasi dan Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Indonesia

Luthfi Hasanah Bolqiah | Korupsi dan Keseimbangan Kekuasaan: Hubungan Pusat-Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Efrida Yasni Nasution | Pemberian Wewenang dan Otonomi Keuangan Daerah di Indonesia : Dampaknya Terhadap Pembangunan Ekonomi Nasional

Irfan Abubakar | Konflik Pusat-Daerah dalam Proses Desentralisasi di Indonesia

Siti Zaetun | Penguatan Peran Perempuan dalam Kerangka Kebijakan Pusat-Daerah : Menuju Kesetaraan Gender dan Pembangunan Lokal Berkelanjutan di Indonesia

Ahmad Gaus AF | Dampak Otonomi Daerah Terhadap Identitas Nasional dan Hubungan Antar Etnis di Indonesia

Junaidi Simun | Prinsip Konstitusi dan Keseimbangan Kekuasaan: Evaluasi Hubungan Pusat-Daerah dalam Konstitusi 1945 Indonesia

Muchtadlirin | Penguatan Hubungan Pusat-Daerah dalam Sistem Pendidikan : Merespons Amanat Konstitusi 1945

Mohalli Ahmad | Reposisi Peran Gubernur dalam Sistem Pemerintahan Daerah : Analisis Konflik dan Kolaborasi Pusat-Daerah di Indonesia

Haula Sofiana | Psikologi Kepemimpinan dalam Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia : Membangun Sinergi dan Kolaborasi

HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH



Tidak
Diperjualbelikan



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

“HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH”

Badan Pengkajian MPR RI

2023

Pengelola Jurnal Majelis

- Penasehat** : Dr. H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A.
Dr. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
Dr. Lestari Moerdijat, S.S., M.M.
Dr. H. Jazilul Fawaid, SQ., M.A.
Prof. Dr. H. Sjarifuddin Hasan, M.M., M.B.A.
Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid., M.A.
H. Yandri Susanto, S.Pt.
Dr. H. Arsul Sani, S.H., M.Si. Pr. M.
Prof. Dr. Ir. Fadel Muhammad
- Pengarah** : Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Dr. Tr. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc. IP., M.Si.
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H.
Ir. H. Tifatul Sembiring
Ajbar
- Penanggung Jawab** : Siti Fauziah, S.E., M.M.
- Pemimpin Redaksi** : Hentoro Cahyono, S.H., M.H.
- Redaksi Pelaksana** : Heri Herawan, S.H.
Agip Munandar, S.H., M.H.
- Editor** : Abdul Rafiq, S.E.
Ario Setiawan, S. Kom
Ria Ayu Intan Pratiwi, S. Sos.
Wasinton Saragih
Kartika Amanda, S.E.
Amaliya Fitri Saraswati, S.M.
Encep Sugiartman Sunjaya, S.S.

Alamat Redaksi :

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lantai 3,
Kompleks Gedung MPR/DPR/DPD RI
Jl. Jend. Gatot Subroto, No. 6, Jakarta Pusat, 10270
Telp. (021) 5789.5414 / 5789.5415
Email : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

Daftar Isi	iii
Dinamika Pusat-Daerah: Tantangan Demokratisasi dan Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Indonesia Idris Hemay	1
Korupsi dan Keseimbangan Kekuasaan: Hubungan Pusat-Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Luthfi Hasanah Bolqiah	15
Pemberian Wewenang dan Otonomi Keuangan Daerah di Indonesia: Dampaknya Terhadap Pembangunan Ekonomi Nasional Efrida Yasni Nasution	33
Konflik Pusat-Daerah dalam Proses Desentralisasi di Indonesia Irfan Abubakar	51
Penguatan Peran Perempuan dalam Kerangka Kebijakan Pusat-Daerah: Menuju Kesetaraan Gender dan Pembangunan Lokal Berkelanjutan di Indonesia Siti Zaetun	75
Dampak Otonomi Daerah Terhadap Identitas Nasional dan Hubungan Antar Etnis di Indonesia Ahmad Gaus AF	97
Prinsip Konstitusi dan Keseimbangan Kekuasaan: Evaluasi Hubungan Pusat-Daerah dalam Konstitusi 1945 Indonesia Junaidi Simun	119
Penguatan Hubungan Pusat-Daerah dalam Sistem Pendidikan: Merespons Amanat Konstitusi 1945 Muchtadlirin	139
Reposisi Peran Gubernur dalam Sistem Pemerintahan Daerah: Analisis Konflik dan Kolaborasi Pusat-Daerah di Indonesia Mohalli Ahmad	159
Psikologi Kepemimpinan dalam Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia: Membangun Sinergi dan Kolaborasi Haula Sofiana	181



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis Tahun 2023 dengan tema bahasan “*Hubungan Pusat dan Daerah*” dapat diselesaikan. Jurnal ini terdiri dari himpunan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema “*Hubungan Pusat dan Daerah*” merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kegiatan Penyusunan Naskah Jurnal Majelis dimaksudkan untuk menggali secara lebih mendalam mengenai “*Hubungan Pusat dan Daerah*”, tinjauan dari:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,

Badan Pengkajian MPR RI berharap bahwa melalui penerbitan Jurnal Majelis Tahun 2023 ini yang berisikan 10 (sepuluh) artikel, setidaknya dapat tampil sebagai referensi atau pemantik gagasan yang inspiratif untuk dikembangkan lebih lanjut.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaanya menyampaikan tulisan. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

Dewan Redaksi



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karena itu, setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsivitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut, MPR melalui Badan Pengkajian MPR melaksanakan penerbitan Jurnal Majelis dengan tema besar “*Hubungan Pusat dan Daerah*”. Jurnal terbitan ini lebih banyak menyoroti persoalan substansi terkait dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menghimpun dan menyusun materi tentang kajian merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu.

Demikianlah, kami Badan Pengkajian MPR mengharapkan dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi, serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa kami mengucapkan terima kasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh

pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Badan Pengkajian MPR RI

Ketua,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Djarot Saiful Hidayat', with a horizontal line underneath.

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

DINAMIKA PUSAT-DAERAH: TANTANGAN DEMOKRATISASI DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI INDONESIA

Idris Hemay

UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
E-mail: idris.hemay@uinjkt.ac.id

Abstract

This research delves into the intricate dynamics of the relationship between the central government and local regions in Indonesia, focusing on the aspects of democratization and community welfare at the grassroots level. Through a meticulous analysis of provincial democracy indices, this study unveils fluctuations in democracy scores influenced by factors such as freedom of speech, political participation, and the role of local government bureaucracy. The findings reveal significant declines in several provinces, particularly related to the politicization of religion and social tensions that impact the stability of democracy. The study also highlights the role of local bossism and the presence of influential local figures in hindering the progress of democracy at the local level. Despite positive economic growth and human development index scores, the decrease in democracy scores demonstrates a mismatch between economic development and democratization. This study provides profound insights into the complexities of the central-local relationship in Indonesia, paving the way for reflections on challenges and opportunities in strengthening democracy and community welfare in the future.

Keywords: *central-local relations, democratization, community welfare, democracy index, politicization of religion, local bossism, local political dynamics, Indonesia.*

Abstrak

Penelitian ini menganalisis dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia, dengan fokus pada aspek demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal. Melalui analisis mendalam terhadap indeks demokrasi provinsi, penelitian ini mengungkap fluktuasi skor demokrasi yang dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti kebebasan berpendapat, partisipasi politik, dan peran birokrasi pemerintah daerah. Hasil menunjukkan adanya penurunan signifikan dalam beberapa provinsi, terutama terkait politisasi agama dan ketegangan sosial yang mempengaruhi stabilitas demokrasi. Penelitian ini juga menyoroti peran local bossism dan kehadiran orang kuat lokal dalam menghambat perkembangan demokrasi di tingkat lokal. Meskipun pertumbuhan ekonomi dan indeks pembangunan manusia positif, penurunan skor demokrasi menunjukkan ketidaksesuaian antara perkembangan ekonomi dan demokratisasi. Studi ini memberikan wawasan mendalam tentang kompleksitas hubungan pusat-daerah di Indonesia, membuka ruang untuk refleksi mengenai tantangan dan peluang dalam memperkuat demokrasi dan kesejahteraan masyarakat di masa depan.

Kata Kunci : hubungan pusat-daerah, demokratisasi, kesejahteraan masyarakat, indeks demokrasi, politisasi agama, local bossism, dinamika politik lokal, Indonesia.

Pendahuluan

Studi mengenai dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di negara-negara berkembang seperti Indonesia merupakan fokus utama dalam analisis politik modern. Meskipun banyak penelitian telah dilakukan dalam bidang ini, terdapat gap signifikan dalam pemahaman mendalam mengenai hubungan kelembagaan pusat-daerah dan implikasinya terhadap demokratisasi serta kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal. Dalam konteks ini, urgensi untuk mengisi kesenjangan pengetahuan ini menjadi semakin mendesak seiring dengan perubahan dinamika politik dan ekonomi yang terjadi di negara-negara berkembang.

Salah satu aspek kritis dalam kajian ini adalah memahami dampak pembangunan ekonomi terhadap tuntutan demokrasi masyarakat. Ahli-ahli modernisasi menyampaikan keyakinan bahwa pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dan menggerakkan dorongan untuk mewujudkan sistem demokratis yang lebih kuat. Namun, dalam konteks negara-negara berkembang termasuk Indonesia, kompleksitas masalah seperti kemiskinan, konflik, pelanggaran hak asasi manusia dan rendahnya partisipasi

politik sering menghadirkan hambatan signifikan dalam proses demokratisasi.¹

Fokus utama penelitian ini adalah melihat bagaimana sistem desentralisasi di Indonesia berperan dalam mengatasi tantangan tersebut. Meskipun ada upaya untuk memperkuat partisipasi masyarakat melalui desentralisasi, masih terdapat ketidakefisienan dalam implementasi serta terbatasnya ruang demokratisasi yang sebenarnya diberikan kepada daerah.

Sejarah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia mencerminkan narasi yang penuh dengan ketegangan dan perjuangan, termasuk pemberontakan dan tekad untuk mencapai kemerdekaan. Akar permasalahan ini terletak pada struktur pemerintahan lokal yang diperkenalkan oleh pemerintah Belanda sebelum masa kemerdekaan. Struktur ini menjadi landasan bagi perancangan sistem desentralisasi di Indonesia, yang dirancang dengan tujuan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sambil tetap memperhatikan aspirasi dan kebutuhan daerah.

Namun, desentralisasi tidak hanya sekadar pemindahan kekuasaan, melainkan juga dimaksudkan sebagai upaya untuk mewujudkan demokratisasi kelembagaan di

¹ Howard Handelman dan Rex Brynen, *Challenges of the Developing World*, (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2019).

tingkat lokal. Implementasi demokrasi yang utuh mencakup berbagai unsur, seperti pemilu yang adil dan kompetitif, hak pilih yang universal, partisipasi aktif masyarakat dalam politik, kebebasan media massa, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak-hak minoritas.²

Pada awalnya, banyak ilmuwan politik skeptis terhadap kemungkinan perkembangan demokrasi yang pesat di negara-negara berkembang. Beberapa di antaranya berpendapat bahwa stabilitas politik harus menjadi prioritas utama, bahkan jika itu memerlukan pemerintahan militer atau bentuk otoriter lainnya.³

Pemerintahan Orde Baru di Indonesia adalah salah satu contoh di mana intervensi pemerintah dalam rangka menjaga stabilitas nasional cenderung mengurangi kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan demokrasi.⁴ Dinamika hubungan antara pusat dan daerah di Indonesia menunjukkan adanya pasang surut yang berkaitan dengan rezim penyelenggaraan negara.

Namun, sejak dimulainya era reformasi pada tahun 1998, penguatan desentralisasi terus dilakukan hingga saat

ini. Desentralisasi dirancang untuk membangun partisipasi masyarakat dan melibatkan publik sebanyak mungkin dalam proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi pembangunan. Oleh karena itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengelola pemerintahannya sendiri secara demokratis, mencerminkan aspirasi dari sistem desentralisasi itu sendiri.

Di sisi lain, studi menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal berperan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia untuk mempercepat terciptanya kesejahteraan masyarakat secara mandiri sesuai dengan potensi daerah.⁵ Oleh karena itu Melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), diharapkan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi lebih transparan, akuntabel, dan berkeadilan. Salah satu pilar penting UU HKPD adalah upaya untuk mengurangi ketimpangan vertikal dan horizontal dalam sistem keuangan negara.

Literatur umumnya menelusuri

² Axel Hadenius, *Democracy and Development* (New York: Cambridge University Press, 1992).

³ Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies, Political Order in Changing Societies* (New Heaven: Yale University Press, 1968).

⁴ Jaelan Usman, "Implementasi Kebijakan Tata Kelola Pemerintahan Daerah Dengan Semangat Euforia Demokrasi Lokal," *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2011): 43.

⁵ Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, "DESENTRALISASI FISKAL DAN OTONOMI DAERAH Di INDONESIA," *LAW REFORM* 15, no. 1 (2019): 161, doi:10.14710/lr.v15i1.23360; Bayu Kharisma, "Desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi: sebelum dan sesudah era desentralisasi fiskal di Indonesia," *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan* 14, no. 2 (2013): 115.

hubungan desentralisasi dan demokrasi⁶ atau desentralisasi dan pembangunan ekonomi secara terpisah⁷. Beberapa ahli mengklaim modernisasi ekonomi dan Pembangunan politik tidaklah sinonim, melainkan proses yang berbeda⁸. Bukti memang menunjukkan bahwa demokrasi meningkatkan hasil pembangunan manusia seperti pendidikan dan kesehatan, namun hanya sedikit dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi. Namun Brancati menunjukkan bahwa protes pro-demokrasi lebih sering terjadi ketika “rakyat menyalahkan sifat otokratis rezim mereka” atas kinerja ekonomi yang buruk.⁹

Michael K. Miller (2016) mengajukan penjelasan yang menarik melalui pendekatan Learning Mechanism, dimana informasi tentang keberhasilan atau kegagalan kebijakan di luar negeri, terutama ekonomi, akan mempengaruhi kemungkinan perubahan kebijakan di dalam negeri.

Menurutnya kelompok elit yang paling sadar akan contoh-contoh internasional dan

“kemungkinan besar adalah pihak yang menyebarkan pengaruh transnasional ke dalam politik dalam negeri” untuk mempengaruhi loyalitas warga negara.

Adapun penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi mengingat kompleksitas hubungan antara pusat dan daerah serta dampaknya pada demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal. Dengan mengisi gap dalam literatur mengenai topik ini, penelitian ini bertujuan untuk memberikan wawasan yang lebih dalam dan pemahaman yang tajam terhadap dinamika politik di Indonesia, dengan fokus pada hubungan pusat-daerah dan implikasinya dalam konteks demokrasi dan kesejahteraan masyarakat.

Demokrasi Lokal di Indonesia

Demokratisasi lokal umumnya seringkali dianalisis berdasarkan proses pemilihan umum daerah. Desain kelembagaan politik, elektoral dan kepartaian di tingkat lokal tidak secara otomatis mendorong kebebasan, partisipasi dan kesetaraan.

⁶ Rira Nuradhawati, “Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia,” *Academia Praja: Jurnal Ilmu Politik, Pemerintahan, dan Administrasi Publik* 2, no. 01 (2019): 152–70; Kardin M Simanjuntak, “Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia,” *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance* 7, no. 2 (2015): 111–30.

⁷ Elva Dona, Genta Gautama, dan Irwan Muslim, “Berpengaruhkah Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Pemerintah Daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan?,” *Jurnal Inovasi Penelitian* 2, no. 12 (2022): 4153–64; Isto Widodo, “Dana Desa dan Demokrasi dalam Perspektif Desentralisasi

Fiskal,” *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 2, no. 1 (2017): 65–85; Bambang Saputra dan Mahmudi Mahmudi, “Pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat,” *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia* 16, no. 2 (2012).

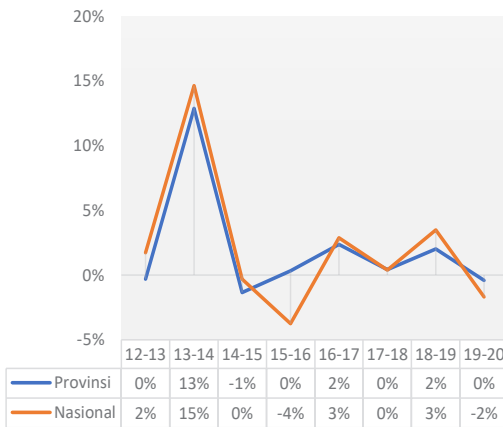
⁸ Huntington, *Political order in changing societies*; Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, dan John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1992).

⁹ Dawn Brancati, “Pocketbook Protests: Explaining the Emergence of Pro-Democracy Protests,” *Comparative Political Studies* 47, no. 11 (2014): 1503–30.

Secara makro, rata-rata indeks demokrasi provinsi di Indonesia, dalam rentang 2012-2020, cenderung lebih baik dibanding nasional.¹⁰ Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa rata-rata indeks demokrasi provinsi adalah 71.5% sedangkan Indonesia adalah 70.5%.

Fluktuasi skor indeks provinsi dan nasional umumnya dipengaruhi oleh proses elektoral yang terjadi di tingkat lokal, provinsi dan nasional.

Grafik 1. Peningkatan dan Penurunan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Provinsi dan Nasional



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

Grafik 1 menunjukkan nilai IDI Provinsi mengalami peningkatan pada tahun 2013 dan 2019, tetapi mengalami penurunan pada tahun 2014 dan 2020. Nilai IDI

Nasional juga mengalami peningkatan pada tahun 2013 dan 2019, tetapi mengalami penurunan pada tahun 2014 dan 2020. Tetapi secara umum, nilai IDI Provinsi dan Nasional mengalami peningkatan dari tahun 2012 hingga 2020.

Kenaikan signifikan indeks demokrasi baik provinsi maupun nasional terjadi pada tahun 2013-2014 tepat bersamaan dengan pemilihan umum nasional tahun 2014. Meski demikian peningkatan skor indeks demokrasi pada pemilihan 2019 tidak signifikan sebagaimana tahun 2014. Pola kenaikan pada skor demokrasi pada tahun 2019 juga terjadi pada tahun 2016-2017 bersama dengan banyaknya penyelenggaraan pilkada.

Pilkada di Indonesia tahun 2017 diselenggarakan di 101 daerah, yang terdiri dari 7 provinsi, 18 kota, dan 76 kabupaten. Periode Pilkada 2017 juga merupakan periode Pilkada serentak pertama di Indonesia. Sebelumnya, Pilkada dilaksanakan secara bergantian setiap tahun. Dengan pelaksanaan Pilkada serentak, maka banyak daerah yang menyelenggarakan Pilkada pada tahun yang sama.

Menariknya, penurunan skor IDI yang paling signifikan di tahun 2016 yaitu 4% dari tahun sebelumnya, dikarenakan tiga

demokrasi. Sebelum itu, indeks didasarkan pada aspek kebebasan sipil, hak-hak politik dan lembaga demokrasi.

¹⁰ Sejak tahun 2021, Indeks Demokrasi Indonesia menggunakan metode baru berdasarkan aspek kebebasan, kesetaraan dan kapasitas lembaga

variabel utama yakni kebebasan berkumpul dan berserikat (turun 3,86%), peran partai politik (turun 6,8%) dan peran birokrasi pemerintah daerah (turun 5,6%).

Sedangkan penurunan 2% skor IDI tahun 2020 umumnya dikarenakan variabel kebebasan berpendapat (turun 8,23%), peran partai politik (turun 4,96%), peran peradilan yang independen (turun 3,49%) dan peran birokrasi pemerintah (turun 2,86%).

Hal itu menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah daerah seringkali menjadi faktor yang cukup berpengaruh terhadap penurunan skor demokrasi secara nasional. Akan tetapi pada saat yang sama (2016 dan 2020), skor demokrasi di tingkat provinsi justru cenderung stabil.

Adapun perubahan skor Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) dari tahun 2015 ke tahun 2016 mencerminkan variasi yang signifikan dalam tingkat demokrasi di berbagai provinsi di Indonesia.

Pada sisi peningkatan, sejumlah provinsi menunjukkan perkembangan yang menggembarakan dalam demokrasi. Maluku Utara dan Maluku mengalami peningkatan sebesar 19%, mencerminkan upaya yang kuat dalam memperkuat institusi demokrasi dan partisipasi masyarakat.

Grafik 2. Peningkatan dan Penurunan Skor IDI Provinsi tahun 2015-2016



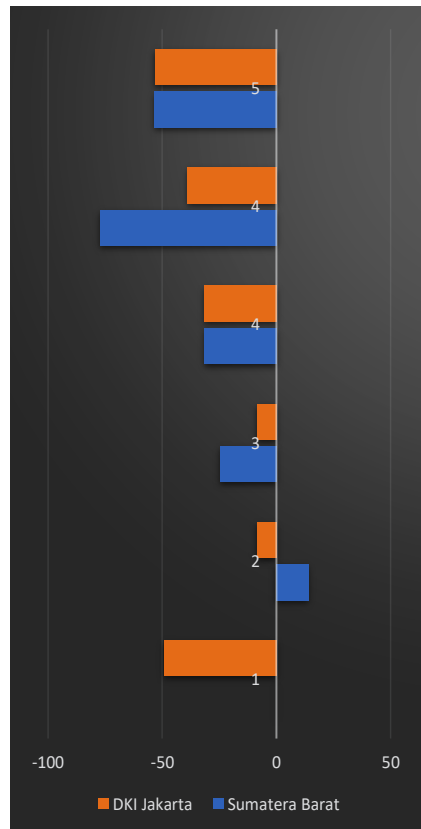
Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

Provinsi Kepulauan Bangka Belitung mengalami peningkatan sebesar 15%, menunjukkan kemajuan yang signifikan dalam memperkuat kebebasan sipil dan hak-hak politik warganya.

Di sisi lain, beberapa provinsi menghadapi tantangan dalam menjaga stabilitas demokrasi. DKI Jakarta mengalami penurunan paling tajam dengan 17%, menunjukkan perlunya perhatian khusus terhadap isu-isu demokrasi dan partisipasi politik di ibu kota negara. Provinsi Sumatera Barat juga mengalami penurunan yang signifikan sebesar 19%, menandakan perlunya evaluasi mendalam terhadap proses-proses demokrasi yang ada. Perubahan ini memberikan gambaran tentang keragaman tantangan dan kemajuan yang dihadapi oleh provinsi-provinsi Indonesia dalam memperkuat prinsip-prinsip demokrasi di wilayah mereka masing-masing.

Penulis menemukan adanya 6 dari 11 variabel yang mengalami penurunan signifikan di Sumatera Barat dan DKI Jakarta, beberapa diantaranya memiliki pola yang hampir sama: (1) Kebebasan Berkumpul dan Berserikat, (2) Kebebasan Berpendapat, (3) Kebebasan dari Diskriminasi, (4) Partisipasi Politik dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan, (5) Peran Partai Politik, (6) Peran Birokrasi Pemerintah Daerah.

Grafik 2. Perbandingan Skor IDI Sumatera Barat dan DKI Jakarta tahun 2015-2016



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

Perubahan skor Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) antara tahun 2015 dan 2016 di Sumatera Barat dan DKI Jakarta menggambarkan dinamika kompleks dalam aspek-aspek demokrasi di kedua provinsi tersebut. Kedua provinsi mengalami penurunan dalam beberapa dimensi kebebasan demokrasi, termasuk kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan

berpendapat, dan kebebasan dari diskriminasi. Selain itu, partisipasi politik dan peran partai politik juga mengalami penurunan yang signifikan.

Namun, terdapat perbedaan yang mencolok antara Sumatera Barat dan DKI Jakarta. Sumatera Barat memiliki skor positif dalam kebebasan berpendapat, menunjukkan kondisi yang lebih baik dalam memfasilitasi kebebasan berekspresi pendapat masyarakat.

Di sisi lain, DKI Jakarta menghadapi penurunan yang lebih tajam dalam kebebasan berkumpul dan berserikat, mencerminkan tantangan yang lebih besar terhadap kegiatan-kegiatan kelompok masyarakat di wilayah tersebut. Selain itu, DKI Jakarta juga mengalami penurunan skor IDI yang lebih drastis secara keseluruhan dibandingkan Sumatera Barat, menandakan perubahan demokrasi yang lebih dramatis dan mendalam di provinsi ibu kota negara.

Kedua provinsi menghadapi penurunan dalam peran birokrasi pemerintah daerah, menunjukkan tantangan yang dihadapi oleh administrasi lokal dalam mendukung partisipasi masyarakat dalam proses politik.

Meskipun mengalami penurunan drastis, Tabel 1 menunjukkan, bahwa skor IDI DKI Jakarta bersama dengan Yogyakarta, Bali, Sulawesi Utara, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat,

Kepulauan Bangka Belitung selalu lebih tinggi dibanding skor nasional.

Provinsi-provinsi tersebut memiliki skor demokrasi yang tinggi, menunjukkan tingkat keberhasilan dalam mendukung aspek-aspek demokrasi. Faktor-faktor seperti kebebasan berpendapat, partisipasi politik, dan perlindungan hak asasi manusia tampaknya ditekankan di provinsi-provinsi ini. Provinsi-provinsi ini memiliki masyarakat yang aktif dan terlibat dalam proses politik, serta pemerintahan yang mendukung kebebasan berpendapat.

Sedangkan Sumatera Barat yang juga mengalami penurunan drastis, sebaliknya dalam kurun waktu 2012-2020 tidak pernah melampaui skor IDI nasional bersama dengan Sumatera Utara dan Papua.

Dalam rentang waktu yang sama, skor Jawa Barat dan Sulawesi tenggara hanya dua kali lebih besar dari nasional sedangkan Lampung dan Papua Barat, masing-masing hanya sekali pada tahun 2012.

Provinsi-provinsi ini menunjukkan skor demokrasi yang lebih rendah, menandakan adanya tantangan dan hambatan dalam perkembangan demokrasi. Faktor-faktor seperti kebebasan berpendapat yang terbatas, partisipasi politik yang kurang aktif, serta isu-isu hak asasi manusia yang perlu diperhatikan mungkin menjadi masalah di wilayah-wilayah ini.

Tabel 1. 7 Daerah dengan perolehan skor demokrasi terbaik dan terburuk sepanjang 2012-2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DKI JAKARTA	77.72	71.18	84.7	85.32	70.85	84.73	85.08	88.29	89.21
DI YOGYAKARTA	72.96	72.36	82.71	83.19	85.58	83.61	80.82	80.67	81.59
BALI	71.75	72.22	76.13	79.83	78.95	78.8	82.37	81.38	77.59
SULAWESI UTARA	76.5	73.11	83.94	79.4	76.34	75.76	77.77	77.08	79
SUMATERA SELATAN	73.17	67.12	74.82	79.81	80.95	74.04	77.14	78.96	74.8
KALIMANTAN BARAT	65.38	67.52	80.58	76.4	75.28	79.13	76.14	77.66	81.09
KEP. BANGKA BELITUNG	69.37	68.79	75.32	72.31	83	80.11	73.43	76.75	77.39
INDONESIA	62.63	63.72	73.04	72.82	70.09	72.11	72.39	74.92	73.66
JAWA BARAT	57.05	65.18	71.52	73.04	66.82	68.78	65.5	69.09	71.32
SULAWESI TENGGARA	57.26	52.61	70.13	69.44	71.13	68.51	74.32	65.21	67.73
LAMPUNG	72.26	63.13	71.62	65.95	61	72.01	68.67	72.56	72.79
PAPUA BARAT	65.7	60.7	65.65	59.97	60.35	62.76	58.29	57.62	61.76
SUMATERA UTARA	58.51	58.8	68.02	69.01	67.37	68.08	64.33	67.65	65.13
SUMATERA BARAT	60.82	54.11	63.99	67.46	54.41	69.5	67.06	67.69	73
PAPUA	60.71	60.92	62.15	57.55	61.02	61.34	62.2	65.25	64.54

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

Kesejahteraan dan Pembangunan Manusia di Tingkat Lokal

Di tingkat nasional demokrasi yang sukses tidak selalu diikuti oleh pertumbuhan ekonomi yang cepat. Beberapa negara demokratis menghadapi tantangan seperti korupsi, birokrasi yang lamban, dan ketidakstabilan politik yang dapat menghambat pembangunan ekonomi.

Selain itu, terdapat argumen bahwa otoritarianisme yang terorganisir dengan baik juga dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam jangka pendek, meskipun seringkali dengan biaya-biaya yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan kebebasan politik.

Hubungan demokrasi dan kesejahteraan ekonomi yang tidak selalu sinonim akhir membuat para ahli cenderung tidak

memperhatikan hubungan keduanya di tingkat lokal.

Secara umum pada tahun 2016, provinsi-provinsi di Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi yang positif. Beberapa penurunan yang terjadi merupakan dampak dari tahun-tahun sebelumnya, bukan karena pengaruh politik.

Misalnya pada kasus DKI Jakarta, penurunan pertumbuhan ekonomi terjadi sejak tahun 2013 (6,07%) sampai 2016 (5,88%) sebelum akhirnya kembali meningkat pada tahun 2017 (6,22%). Hal ini menunjukkan setidaknya kecil kemungkinan penurunan indeks demokrasi mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di DKI Jakarta.

Sebaliknya juga tidak ada bukti yang menunjukkan penurunan pertumbuhan ekonomi berdampak pada penurunan indeks demokrasi. Dalam kasus DKI Jakarta bahkan Indeks Pembangunan Manusia meningkat stabil dari tahun 2014 (78.39) sampai tahun (2020).

Sedangkan pertumbuhan ekonomi Sumatera Barat pada tahun 2016 adalah sebesar 4.07%. Oleh karena itu, Sumatera Barat mengalami pertumbuhan ekonomi positif pada tahun tersebut. Meskipun pertumbuhan ini positif, tingkat pertumbuhan ekonomi tersebut adalah salah satu yang lebih rendah dibandingkan

dengan beberapa provinsi lainnya pada tahun yang sama.

Seperti halnya DKI Jakarta, Indeks Pembangunan Manusia Sumatra Barat juga meningkat secara stabil sejak tahun 2014 (69.36) sampai tahun 2020 (72.38).

Kendati pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia positif tetapi indeks demokrasi kedua provinsi tersebut menurun sangat drastis. Statistik makro ekonomi tidak mampu, setidaknya dalam kasus perubahan skor yang minim, dalam menjelaskan proses demokratisasi.

Di sisi lain, hal itu menegaskan literatur sebelumnya bahwa penurunan skor demokrasi di Indonesia cenderung berkaitan erat dengan mobilisasi elit di tingkat nasional dan lokal dalam menjelang kontestasi elektoral.

Misalnya pada Pilkada DKI Jakarta 2017, politik identitas yang menonjol berbasis isu agama seiring dengan gelombang protes atau demonstrasi damai yang populer disebut “Aksi Bela Islam” I-IV. Gerakan tersebut merupakan respon atas unggahan video berisi pidato Ahok di Kepulauan Seribu pada 14 Oktober 2016 terkait Surat Al-Maidah ayat 51 yang berujung putusan hakim Pengadilan Negeri Jakarta Utara atas kasus penodaan agama pada 19 Mei 2017. Enam rentetan Aksi Bela Islam menjelang dipelopori oleh Gerakan Nasional Pengawal Fatwa (GNPF) Ulama yang kemudian bertransformasi menjadi

lembaga politik melalui Persaudaraan Alumni (PA) 212 dengan mendukung pasangan Prabowo-Sandiaga pada Pilpres 2019.¹¹

Akibatnya kontestasi pilpres 2019 diwarnai dengan meluasnya penggunaan ujaran kebencian dan hoax, kampanye negatif dan hitam terutama melalui media sosial¹². Masyarakat Indonesia terbelah dan terjadi ketegangan serta konflik antar kedua pendukung (cebong vs kampret) baik di dunia digital maupun di dunia nyata, bahkan ketegangannya masih berlanjut pasca pilpres. Penggunaan media sosial pada Pilpres 2019, menurut Effendi Ghozali, dibanding mempersatukan justru cenderung memecah belah¹³.

Mungkin pemerintah DKI Jakarta tidak cukup berhasil dalam mengurangi kesenjangan ekonomi, namun faktor utama perpecahan tersebut karena politisasi agama yang terjadi pada pemilihan umum gubernur DKI Jakarta (Pilkada DKI) 2017 antara pendukung pasangan Anies Baswedan-Sandiaga Uno dan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok)-Djarot Syaiful Hidayat.

Politik identitas biasanya dibangun berdasarkan dua gagasan yakni konflik kebijakan dan stereotip. Menurut Bonomi, Gennaioli dan Tabellini,¹⁴ konflik kebijakan menyebabkan seseorang mengidentifikasi dirinya terhadap kelompok ekonomi maupun budaya. Sedangkan dalam konteks elektoral, pemilih mengarahkan keyakinannya pada stereotip kelompok yang dia identifikasi. Di Amerika Serikat, peningkatan konflik budaya berkorelasi lintas isu sedangkan guncangan ekonomi yang merugikan pemilih konservatif justru memicu peralihan menuju identitas budaya.

Di sisi lain, kendati faktor ekonomi tidak berpengaruh secara langsung terhadap demokratisasi. Tetapi kesenjangan ekonomi di tingkat lokal berpengaruh secara tidak langsung terhadap peran Partai Politik dan Birokrasi Pemerintah Daerah sebagaimana sub bab sebelumnya.

Misalnya menurut Agus Sutisna terdapat kehadiran *local bossism* di tingkat lokal. yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi secara determinatif (bahkan sampai batas tertentu) mengontrol

¹¹ Gili Argenti, "Islam Politik di Indonesia: Transformasi Gerakan Sosial Aksi Bela Islam 212 dari Gerakan Demonstrasi Ke Gerakan Kelembagaan Sosial, Politik dan Ekonomi," *Jurnal Politikom Indonesiana* 4, no. 2 (2019), doi:10.35706/jpi.v4i2.3228.

¹² Ferdinand Eskol Tiar Sirait, "Ujaran Kebencian, Hoax dan Perilaku Memilih (Studi Kasus pada Pemilihan Presiden 2019 di Indonesia)," *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 2 (2020), doi:10.14203/jpp.v16i2.806.

¹³ Media Indonesia, "Medsos Cenderung Memecah Belah dari pada Mempersatukan," *Media Indonesia*, 2019, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/270281/medsos-cenderung-memecah-belah-dari-pada-mempersatukan>.

¹⁴ Giampaolo Bonomi, Nicola Gennaioli, dan Guido Tabellini, "Identity, Beliefs, and Political Conflict," *Quarterly Journal of Economics* 136, no. 4 (1 November 2021): 2371–2411, doi:10.1093/qje/qjab034.

kekuasaan dan sumber daya ekonomi di tingkat lokal untuk kepentingan dan ambisi politik-ekonomi mereka. Menurutnya kehadiran mereka menghambat pertumbuhan dan konsolidasi demokrasi.¹⁵

Dalam dinamika politik lokal di Indonesia, eksistensi orang kuat lokal bisa ditelusuri lewat beragam kultur dan budaya setempat. Misalnya peranan Jawara di Banten atau sebutan Blater di Madura. Jawara di Banten memiliki hubungan dengan Kiyai, murid Kiyai atau bahkan Kiyai itu sendiri adalah Jawara. Sedangkan Blater di Madura merupakan kelompok yang berbeda dengan Kiyai yang dikenal terutama di Sampang dan Bangkalan sebagai orang kuat di desa yang bisa memberikan perlindungan secara fisik terhadap masyarakat.¹⁶

Kesimpulan

Dalam konteks dinamika politik di Indonesia, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah memainkan peran penting dalam proses demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal. Meskipun ada upaya untuk memperkuat partisipasi masyarakat melalui desentralisasi, terdapat ketidakefisienan dalam implementasi serta terbatasnya ruang demokratisasi yang sebenarnya diberikan

kepada daerah. Sejarah hubungan pusat-daerah yang penuh ketegangan mencerminkan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh sistem desentralisasi di Indonesia.

Penelitian ini menunjukkan bahwa indeks demokrasi (IDI) di tingkat provinsi di Indonesia mengalami fluktuasi dalam rentang tahun 2012-2020. Beberapa provinsi seperti DKI Jakarta, Yogyakarta, Bali, dan Sulawesi Utara menunjukkan skor demokrasi yang tinggi, menandakan keberhasilan dalam mendukung aspek-aspek demokrasi seperti kebebasan berpendapat, partisipasi politik, dan perlindungan hak asasi manusia. Namun, ada juga provinsi-provinsi seperti Sumatera Barat, Papua, dan Lampung yang mengalami tantangan dalam perkembangan demokrasi dengan skor IDI yang lebih rendah.

Peningkatan dan penurunan skor IDI tidak selalu dapat dijelaskan dengan pertumbuhan ekonomi. Meskipun beberapa provinsi mengalami pertumbuhan ekonomi yang positif, penurunan skor demokrasi terutama terkait dengan mobilisasi elit di tingkat nasional dan lokal menjelang kontestasi elektoral, seperti yang terjadi dalam Pilkada DKI Jakarta 2017. Politisasi

¹⁵ Agus Sutisna, "Jawara Banten: Local Strongman, Local Bossism dan Fenomena Uncivilitas," *Jurnal Ilmu Komunikasi dan Pemerintahan* 2, NO. 2 (2017): 11.

¹⁶ Abdur Rozaki, "Social origin dan Politik Kuasa Blater di Madura," *Kyoto Review of Southeast Asia* 11, no. 29 (2009).

isu agama dan polarisasi politik berbasis identitas menyebabkan konflik sosial dan ketegangan di masyarakat.

Selain itu, kesenjangan ekonomi di tingkat lokal dapat mempengaruhi peran Partai Politik dan Birokrasi Pemerintah Daerah. Keberadaan local bossism di tingkat lokal, di mana orang-orang kuat lokal memiliki pengaruh determinatif terhadap kekuasaan dan sumber daya ekonomi di daerah mereka, dapat menghambat pertumbuhan dan konsolidasi demokrasi.

Dalam menghadapi kompleksitas ini, penting bagi pemerintah pusat dan daerah untuk bersama-sama menciptakan kebijakan yang mendukung partisipasi politik yang inklusif, mengurangi ketimpangan ekonomi, dan memperkuat lembaga-lembaga demokratis di tingkat lokal. Penyelidikan lebih lanjut dan pemahaman yang mendalam tentang dinamika politik dan ekonomi di tingkat lokal akan menjadi kunci untuk membangun masyarakat yang demokratis dan sejahtera di Indonesia.

Daftar Pustaka

Argenti, Gili. "Islam Politik di Indonesia: Transformasi Gerakan Sosial Aksi Bela Islam 212 dari Gerakan Demonstrasi Ke Gerakan Kelembagaan Sosial, Politik dan Ekonomi." *Jurnal Politikom*

Indonesiana 4, no. 2 (2019). doi:10.35706/jpi.v4i2.3228.

Bonomi, Giampaolo, Nicola Gennaioli, dan Guido Tabellini. "Identity, Beliefs, and Political Conflict." *Quarterly Journal of Economics* 136, no. 4 (1 November 2021): 2371–2411. doi:10.1093/qje/qjab034.

Brancati, Dawn. "Pocketbook Protests: Explaining the Emergence of Pro-Democracy Protests." *Comparative Political Studies* 47, no. 11 (2014): 1503–30.

Christia, Adissya Mega, dan Budi Ispriyarso. "Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia." *Law Reform* 15, no. 1 (2019). doi:10.14710/lr.v15i1.23360.

Dona, Elva, Gentha Gautama, dan Irwan Muslim. "Berpengaruhkah Desentralisasi Fiskal dan Kinerja Pemerintah Daerah terhadap Akuntabilitas Pelaporan Keuangan?" *Jurnal Inovasi Penelitian* 2, no. 12 (2022): 4153–64.

Hadenius, Axel. *Democracy and Development*. New York: Cambridge University Press, 1992.

Handelman, Howard, dan Rex Brynen. *Challenges of the Developing World*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2019.

Huntington, Samuel P. *Political order in changing societies. Political Order in Changing Societies*. New Heaven: Yale University Press, 1968.

Kharisma, Bayu. "Desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi: sebelum dan

- sesudah era desentralisasi fiskal di Indonesia.” *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan* 14, no. 2 (2013): 101–19.
- Media Indonesia. “Medsos Cenderung Memecah Belah dari pada Mempersatukan.” *Media Indonesia*, 2019.
<https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/270281/medsos-cenderung-memecah-belah-dari-pada-mempersatukan>.
- Nuradhawati, Rira. “Dinamika Sentralisasi Dan Desentralisasi Di Indonesia.” *Academia Praja: Jurnal Ilmu Politik, Pemerintahan, dan Administrasi Publik* 2, no. 01 (2019): 152–70.
- Rozaki, Abdur. “Social origin dan Politik Kuasa Blater di Madura.” *Kyoto Review of Southeast Asia* 11, no. 29 (2009).
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, dan John D. Stephens. *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- Saputra, Bambang, dan Mahmudi Mahmudi. “Pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.” *Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia* 16, no. 2 (2012).
- Simanjuntak, Kardin M. “Implementasi kebijakan desentralisasi pemerintahan di Indonesia.” *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance* 7, no. 2 (2015): 111–30.
- Sirait, Ferdinand Eskol Tiar. “Ujaran Kebencian, Hoax dan Perilaku Memilih (Studi Kasus pada Pemilihan Presiden 2019 di Indonesia).” *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 2 (2020). doi:10.14203/jpp.v16i2.806.
- Sutisna, Agus. “Jawara Banten: Local Strongman, Local Bossism dan Fenomena Uncivilitas.” *Jurnal Ilmu Komunikasi dan Pemerintahan* 2, N0. 2 (2017).
- Usman, Jaelan. “Implementasi Kebijakan Tata Kelola Pemerintahan Daerah Dengan Semangat Euforia Demokrasi Lokal.” *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2011).
- Widodo, Isto. “Dana Desa dan Demokrasi dalam Perspektif Desentralisasi Fiskal.” *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 2, no. 1 (2017): 65–85.

KONTINUITAS DAN PERUBAHAN: HUBUNGAN PUSAT-DAERAH PASCA 1998 DALAM PERSPEKTIF PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM

Luthfi Hasanah Bolqiah

UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
E-mail: luthfi.hasanal@uinjkt.ac.id

Abstract

This research delves into the intricate dynamics of fiscal decentralization in Indonesia and its ramifications on local natural resource management. The primary focus of this study lies in the intergovernmental relationship between the central and local governments within the context of Law Number 1 of 2022 on the Financial Relations between the Central Government and Local Governments (Law on Financial Relations) and the implementation of the Online Single Submission (OSS) system. The study identifies several pivotal challenges, including the power imbalance between the central and local authorities, corrupt practices in licensing and natural resource management, as well as the lack of transparency and limited public participation in policymaking processes. A profound analysis of the OSS mechanism reveals that, despite being designed to streamline licensing procedures, there are still hurdles concerning transparency and accountability. Meanwhile, the implementation of the Law on Financial Relations presents opportunities through tax options and reinforced incentive systems that could enhance Local Original Revenue (PAD). However, there remains uncertainty regarding the sustainability and efficiency of the utilization of these funds. This paper highlights the consequences of corrupt practices, including local political dynasties, on decision-making related to natural resources. Referencing concrete cases, this research elucidates the imperative need for law enforcement, transparency, and public participation in achieving sustainable and equitable natural resource management. The implications of these findings call for a profound reform in the decentralization system, urging collaboration between the government, private sector, and civil society in shaping policies that ensure sustainable, fair, and accountable utilization of natural resources.

Keywords: *Fiscal Decentralization, Natural Resource Management, Corrupt Practices, Transparency, Public Participation, Political Dynasties, Online Single Submission, Law Number 1 of 2022.*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji dinamika desentralisasi di Indonesia dan dampaknya terhadap pengelolaan sumber daya alam di tingkat lokal. Fokus utama penelitian ini adalah hubungan pusat-daerah dalam konteks Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD) serta implementasi sistem Online Single Submission (OSS). Studi ini mengidentifikasi sejumlah tantangan krusial, termasuk ketidakseimbangan distribusi kekuasaan antara pusat dan daerah, praktik korupsi dalam perizinan dan pengelolaan sumber daya alam, serta ketidaktransparan dan minimnya partisipasi publik dalam proses kebijakan. Analisis mendalam mengenai mekanisme OSS mengungkapkan bahwa meskipun dirancang untuk mempermudah perizinan, masih terdapat kendala dalam transparansi dan akuntabilitas. Sementara itu, implementasi UU HKPD memberikan peluang melalui opsi pajak dan sistem insentif yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun, masih ada ketidakpastian terkait keberlanjutan dan efisiensi penggunaan dana tersebut. Tulisan ini menyoroti konsekuensi praktik korupsi, termasuk dinasti politik di tingkat lokal, terhadap pengambilan keputusan terkait sumber daya alam. Dengan mengacu pada kasus-kasus konkret, penelitian ini memaparkan pentingnya penegakan hukum, transparansi, dan partisipasi publik dalam mencapai pengelolaan sumber daya alam yang berkesinambungan dan adil. Implikasi temuan ini menciptakan panggilan untuk reformasi mendalam dalam sistem desentralisasi, mendesak untuk kerjasama antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam membentuk

kebijakan yang memastikan pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan, adil, dan bertanggung jawab.

Kata Kunci : Desentralisasi Fiskal, Pengelolaan Sumber Daya Alam, Praktik Korupsi, Transparansi, Partisipasi Publik, Dinasti Politik, Online Single Submission, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022.

Pendahuluan

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia saat ini dihadapkan pada tantangan serius yang melibatkan dinamika yang kompleks, termasuk hubungan *intergovernmental* (pusat-daerah), ketergantungan fiskal daerah terhadap pusat, tingkat akuntabilitas yang rendah, serta tingkat korupsi yang masih tinggi. Akan tetapi perhatian terhadap isu-isu desentralisasi sering kali teralihkan oleh peningkatan partisipasi politik di tingkat lokal. Fenomena ini mungkin dipengaruhi oleh sejarah konflik kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah di masa lalu. Akibatnya, muncul persepsi bahwa upaya pemerintah pusat cenderung melibatkan intervensi dan

bahkan berpotensi meresentralisasi kekuasaan.¹

Di sisi lain, kemandirian pemerintah daerah dalam mencapai kesejahteraan masyarakatnya sering kali terhambat dan dianggap sebagai konsekuensi yang wajar dari orientasi pembangunan nasional.² Artikel ini bertujuan untuk melakukan analisis mendalam terkait kebijakan otonomi daerah pasca reformasi, dengan fokus menguraikan mekanisme pemanfaatan sumber daya alam di tingkat lokal.

Ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak hanya disebabkan oleh traumatisasi rezim Orde Baru,³ tetapi juga oleh distribusi sumber daya ekonomi dan politik.⁴ Undang-Undang Nomor 1 Tahun

¹ Priyatno Harsasto, "Desentralisasi dan Resentralisasi: Upaya menyeimbangkan pendulum Pusat-Daerah," *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (2020): 149–62; Syofyan Hadi dan Tomy Michael, "Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah," *Jurnal Wawasan Yuridika* 5, no. 2 (2021): 267–89; Muhammad Salman Al Farisi, "Resentralisasi Kewenangan Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batura," *"Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI* 2, no. 3 (2023): 38; Khairul Fahmi, "Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Mengagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, 2019, 154.

² Ahmad Khoiril Umam, "Reformasi Tata Kelola ataukah Resentralisasi Kekuasaan Negara? Arah Perubahan UU Minerba di Indonesia," *Dalam Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia*, 2020, 8–25; Akbar Prasetyo Sanduan, "Resentralisasi Perizinan Berusaha Pertambangan Mineral dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 2022, 142–60.

³ Ruswandha Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi dan pembentukan Good Governance," dalam *Desentralisasi dan otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, ed. oleh Syamsudin Haris (Jakarta: LIPI Press, 2007).

⁴ Pratikno, "Pengelolaan Hubungan antara Pusat dan Daerah," dalam *Desentralisasi dan otonomi*

2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) mengatur skema opsen pajak⁵ dan penguatan sistem insentif dalam transfer pusat ke daerah. Meskipun dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), UU HKPD cenderung bersifat ekstraktif dan mengeksploitasi sumber daya alam secara berlebihan.

Menurut Ismid Hadad, sumber daya alam sering kali diperlakukan hanya sebagai komoditas tanpa mempertimbangkan fungsi publik alam dan dampak lingkungan.⁶ Dalam kurun waktu 2010-2017, tercatat minimal 115 kasus korupsi dengan 326 orang tersangka dalam kasus korupsi sumber daya alam, terutama di sektor perkebunan, kehutanan, dan pertambangan.⁷

Pandangan senada disampaikan oleh Vedi R. Hadiz, yang mengemukakan bahwa rancangan desentralisasi di Indonesia mencerminkan konstelasi kekuasaan tertentu yang mendukung kepentingan-

kepentingan yang bersifat *predatory*.⁸ Data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa sejak tahun 2004 hingga awal 2022, sedikitnya 22 Gubernur dan 148 bupati/wali kota telah ditangkap dalam kasus korupsi. Lebih lanjut, Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat bahwa selama periode 2010 hingga Juni 2018, tidak kurang dari 253 kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka korupsi.

Hingga saat ini, literatur umumnya berfokus pada hubungan antara korupsi dengan otonomi daerah,⁹ perizinan,¹⁰ pengadaan barang dan jasa,¹¹ serta kaitannya dengan proses pemilihan kepala daerah (pilkada).¹² Studi yang dilakukan oleh Kartodihardjo, Ariati, dan Abdullah menyoroti hubungan antara otonomi daerah dan korupsi sumber daya alam, terutama disebabkan oleh lemahnya independensi lembaga-lembaga di tingkat lokal,

Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, ed. oleh Syamsudin Haris (Jakarta: LIPI Press, 2007), 25-38.

⁵ Menurut UU No 1 tahun 2022, Opsen adalah pungutan tambahan Pajak menurut persentase tertentu juga dikenal dengan istilah *piggyback tax system*.

⁶ Hariadi Kartodihardjo, *Di Balik Krisis Ekosistem: Pemikiran Tentang Lingkungan Hidup dan Kehutanan* (Jakarta: LP3s, 2017).

⁷ Luthfi Hasanah Bolqiah dan Riaty Raffiudin, "Dominasi oligarki dan ketidakhadiran partai politik hijau di Indonesia," *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 19, no. 2 (2020): 158.

⁸ Vedi R. Hadiz, "Decentralization and democracy in Indonesia: A critique of neo-institutionalist

perspectives," *Development and Change*, 2004, 704, doi:10.1111/j.0012-155X.2004.00376.x.

⁹ Desi Sommaliagustina, "Implementasi otonomi daerah dan korupsi kepala daerah," *Journal of Governance Innovation* 1, no. 1 (2019): 44–58.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Muhammad Zainul dan Irsan Arifin, "Korupsi Perizinan Dalam Perjalanan Otonomi Daerah di Indonesia," *Jurnal Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2019): 887–96, <http://www.lexlibrum.id/index.php/lexlibrum/article/view/138/pdf>.

¹² Iza Rumestien, "Korelasi Perilaku Korupsi Kepala Daerah Dengan Pilkada Langsung," *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no. 2 (2014): 350–58, doi:10.20884/1.jdh.2014.14.2.302.

khususnya dalam regulasi perizinan.¹³ Meskipun mereka menunjukkan bukti terkait keterlibatan kepala daerah dengan donatur, yang mengakibatkan maraknya praktik klientelisme. Namun, penelitian ini belum sepenuhnya menjelaskan mekanisme kegagalan pemanfaatan sumber daya alam di tingkat lokal.

Oleh karena itu, dengan melakukan studi pustaka maka artikel ini berupaya untuk mengisi celah dengan mengeksplorasi mekanisme pemanfaatan sumber daya alam di tingkat lokal. Analisis juga mempertimbangkan relasi pusat-daerah melalui kerangka teoritis desentralisasi.

Desentralisasi Territorial di Indonesia: Peran Elit Lokal dan Patronase

Desentralisasi, sebagaimana didefinisikan oleh Brian C Smith, merupakan distribusi kekuasaan berdasarkan wilayah, dan sering kali dipandang sebagai alternatif untuk mengatasi sentralisasi pemerintahan yang berlebihan.¹⁴ Menurut Burns, Humbleton,

dan Hogget, desentralisasi memungkinkan masyarakat mengontrol lingkungannya.¹⁵ Namun, dalam konteks desentralisasi di Indonesia, konsep ini tidak terlepas dari kompleksitas hubungan antara pusat dan daerah.

Menurut Peluso, desentralisasi menghendaki peningkatan lokalisasi atau regionalisasi kontrol terhadap sumber daya dan pada saat yang sama desentralisasi juga menjadi arena bagi munculnya elite lokal.¹⁶ Elite lokal, seperti yang diuraikan oleh Gerry Van Klinken, mempertahankan hegemoni mereka melalui organisasi keagamaan, politik, dan pekerjaan, dengan kata lain, melalui praktik-praktik patronase, terutama dalam ranah birokratis.¹⁷

Desentralisasi kekuasaan di Indonesia menimbulkan ketegangan sejak awal, dengan pemberontakan daerah yang sering mengguncang negara ini sejak tahun 1950-an. Ketidakadilan distribusi, seperti yang diidentifikasi oleh Anne Booth, menjadi isu sentral dalam hubungan pusat-daerah.¹⁸ sedangkan Philip Mahood, melihat

¹³ Hariadi Kartodihardjo, Niken Ariati, dan Maryati Abdullah, "Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural," *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 5, no. 2-2 (2019): 37.

¹⁴ Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State* (Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2012), 1.

¹⁵ Danny Burns, Robin Hambleton, dan Paul Hogget, *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy* (Basingstoke: Macmillan, 1994), 6.

¹⁶ Nancy Lee Peluso, "Desentralisasi dan Kekerasan: Sebuah Babak dalam Politik Reformasi," in

Merancang Arah Baru Demokrasi Indonesia Pasca Reformasi, ed. oleh AE. Priyono dan Usman Hamid (Jakarta: PT Gramedia, 2014), 47-48.

¹⁷ Gerry Van Klinken, "Demokrasi Patronase Indonesia di Tingkat Provinsial," in *Merancang Arah Baru Demokrasi Indonesia Pasca Reformasi*, ed. oleh AE. Priyono dan Usman Hamid (Jakarta: PT Gramedia, 2014), 247.

¹⁸ Anne Booth, "Can Indonesia Survive as a Unitary State?," in *Desentralisasi dan otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, ed. oleh Syamsuddin Haris (Jakarta: LIPI Press, 1992).

desentralisasi sebagai devolusi yang mencakup kesetaraan politik, akuntabilitas, dan tanggung jawab.¹⁹

Namun, desentralisasi, seperti yang ditegaskan oleh Smith, dapat memperlihatkan dimensi parokial dan separatis. Desentralisasi dapat mengancam kesatuan kehendak umum, memperkuat kepentingan sempit, dan menciptakan sekat-sekat regional (*sectional*). Desentralisasi bahkan dapat bersifat "anti-egalitarian," mendukung keragaman regional dalam penyediaan barang publik, dan institusi-institusi lokal sering mudah dimanipulasi oleh kelompok dominan, termasuk pemerintahan nasional.²⁰ Di sisi lain desentralisasi faktanya tidak selalu meningkatkan kepercayaan terhadap pemerintahan, dan bahkan dapat mengakibatkan ketidak-efisienan, fragmentasi politik, pembangunan yang lambat, konflik, dan regulasi desentralisasi yang ambigu.

Runtuhnya Orde Baru pada tahun 1998 tidak secara otomatis membawa perubahan menuju sistem politik yang demokratis di tingkat lokal. Studi terbaru oleh Edward Gibson (2012) menunjukkan bahwa rezim

otoriter di tingkat lokal masih dapat bertahan seiring dengan rezim demokratis di tingkat nasional.²¹ Menurut Vedi R Hadiz, sentralisasi birokrasi yang diperkenalkan oleh Soeharto tidak hilang setelah reformasi; hanya bentuknya yang berubah menjadi desentralisasi.²²

Winters mengategorikan rezim Orde Baru dibawah kepemimpinan Soeharto sebagai oligarki sultanistik yang kebangkitannya ditandai dengan perebutan rezim harta dan penghancuran lembaga-lembaga pemerintahan. Perebutan rezim harta atau kendali atas kekayaan sumber daya lama Indonesia terjadi dua kali sebelum yaitu antara pemerintah pusat dengan daerah pada tahun 1958-1961 dan antara Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) pada tahun-tahun terakhir rezim Orde Lama dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno.²³

Tuntutan reformasi di Indonesia tahun 1998 menghasilkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang bukan hanya mengubah desain desentralisasi tetapi juga telah melahirkan dua tipologi kepemimpinan dan tatakelola

¹⁹ Philip Mahood, *Local Government in The Third World* (Chicester: John Wisley and Sons, 1983).

²⁰ Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, 7.

²¹ Edward L. Gibson, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, *Boundary Control: Subnational*

Authoritarianism in Federal Democracies, 2010, doi:10.1017/CBO9781139017992.

²² Hadiz, "Decentralization and democracy in Indonesia: A critique of neo-institutionalist perspectives," 256.

²³ Jeffrey A. Winters, *Oligarchy, Oligarchy* (New York: Cambridge University Press, 2011), doi:10.1017/CBO9780511793806.

kekuasaan lokal yang secara diametral sangat paradoks, yakni dinasti dan populisme.²⁴

Salah satu tujuan dari desentralisasi adalah meningkatkan tata kelola pemerintah berdasarkan pengetahuan dan kepekaan para pejabat lokal tentang masalah dan kebutuhan masyarakat daerah. Tetapi faktanya justru desain pilkada langsung di tingkat lokal memunculkan masalah baru. Misalnya, fenomena monisme (dominasi politik keluarga) yang melahirkan kesenjangan.²⁵

Di sisi lain, desentralisasi pada dasarnya mendorong perluasan partisipasi publik di tingkat lokal. Namun pendekatan strukturalisme terhadap konsentrasi kekuasaan menolak klaim atas rendahnya partisipasi masyarakat sebagai faktor dominasi politik kekeluargaan melainkan justru sebaliknya kekuasaan mampu menutup potensi kritik atau perlawanan terhadap segala praktik koruptif dari kekuasaan itu sendiri. Hal inilah yang menurut Ward Berenschot, menunjukkan hubungan antara kekuasaan yang terkonsentrasi dengan praktik klientelisme

yang minim dari kritik masyarakat. Ketika kontrol atas sumber daya lebih tersebar di luar elit oligarki maka masyarakat sipil akan menjadi kuat dan lebih bebas untuk melawan dan mengkritik praktik klientelistik pemegang kekuasaan.²⁶

Sebagaimana literatur pada umumnya, klientelisme seringkali dianalisa pada konteks pemilihan umum terutama di tingkat lokal. Hal ini sebagaimana digambarkan Edward Aspinall dan Ward Berenschot, kenyataan politik di Indonesia bukanlah persaingan demokratik yang didasarkan pada pertarungan program melainkan praktik klientelistik yang dijalankan untuk menggalang suara.²⁷ Berenschot mencatat tiga ciri umum dari karakteristik pemilihan kepala daerah di Indonesia yaitu independensi relatif kandidat, lemahnya kapasitas mobilisasi partai politik dan biaya kampanye yang sebagian besar di tanggung oleh calon sendiri.²⁸

Ketiga hal tersebut yang membuat klientelistik marak terjadi pada pilkada di Indonesia. Selain itu, faktor tersebut juga menghubungkan klientelistik dengan

²⁴ Abdul Hamid, "A Family Matter: Political Corruption in Banten, Indonesia," *Asian Politics and Policy* 6, no. 4 (2014): 577-93, doi:10.1111/aspp.12136.

²⁵ Firman, "Desentralisasi dan Monoisme Masyarakat (Praktek Elit Lokal Melanggengkan Dominasi)," *Jurnal Of Government (Kajian Manajemen Pemerintahan & Otonomi Daerah)* 3, no. 2 (2018).

²⁶ Ward Berenschot, "The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's

Patronage Democracy," *Comparative Political Studies* 51, no. 12 (2018), doi:10.1177/0010414018758756.

²⁷ Edward Aspinall dan W Berenschot, *Democracy For Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme dan Negara di Indonesia*. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2019).

²⁸ Berenschot, "The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy."

politik dinasti atau kekerabatan di tingkat lokal yang berperan dalam mengeksploitasi sumber daya.

Masalah yang dimunculkan oleh sistem desentralisasi nyatanya meningkatkan angka korupsi terutama di kalangan bawah. Banyaknya raja-raja kecil yang muncul membuat korupsi ada di segala lini birokrasi, selain itu juga muncul transaksi-transaksi segelintir orang sehingga korupsi yang dilakukan oleh sejumlah orang atau kolektif. Hal ini bukan muncul secara tiba-tiba tapi justru merupakan kelanjutan dan warisan yang ditinggalkan orde baru. Selain itu penyebabnya juga muncul dari pendidikan, karena menurut Hadiz, “Keberhasilan desentralisasi seringkali sangat bergantung pada pendidikan para pejabat nasional maupun lokal dalam administrasi yang terdesentralisasi.”²⁹

Berdasarkan analisa Hadiz terkait oligarki daerah pada faktanya lebih menyeramkan dibanding oligarki yang terpusat. Hal itu dikarenakan di beberapa daerah seringkali tidak ada gerakan massa atau dengan kata lain tidak semua daerah dimana masyarakatnya sadar untuk menyalurkan aspirasi apalagi mengawasi pemerintahan daerah. Di era orde baru efek kritik dari gerakan massa di Jakarta dapat

berpengaruh pada kebijakan di seluruh daerah, pada saat yang sama masyarakat perkotaan dalam hal ini Jakarta merupakan masyarakat terdidik yang menyadari kekurangan pemerintah. Sedangkan pasca reformasi banyak orang pusat turun ke bawah dan menjadi bupati/walikota dengan kondisi masyarakat di daerah yang belum terdidik.

Pembahasan

Mekanisme pemanfaatan sumber daya alam di tingkat lokal

Desentralisasi, yang seharusnya memberikan otonomi kepada pemerintah daerah, masih dihadapkan pada tantangan serius terkait pendanaan yang tidak memadai. Dari total anggaran daerah, sekitar 70 persen mengandalkan transfer ke daerah dan dana desa (TKDD), sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya menyumbang sekitar 20-30 persen. Situasi ini menciptakan ketidakmandirian finansial di banyak pemerintah daerah, yang tercermin dalam data bahwa mayoritas di antaranya masih belum mandiri secara finansial menurut indikator kemandirian fiskal.

Ketidakmandirian finansial ini menjadi hambatan serius dalam upaya pemerintah daerah untuk membangun dan

²⁹ Hadiz, “Decentralization and democracy in Indonesia: A Critique of Neo-institutionalist perspectives,” 286.

meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya. Dalam kerangka desentralisasi yang kompleks, kekurangan dana ini memberikan tekanan tambahan pada elite lokal, memperkuat praktik patronase, dan memperburuk ketidaksetaraan regional. Dampak dari tantangan keuangan ini adalah sulitnya pemerintah daerah melaksanakan tugas-tugasnya dengan efektif, yang pada akhirnya dapat mempengaruhi kemajuan sosial dan ekonomi di tingkat lokal.

Namun, melalui UU HKPD, diperkenalkan skema opsi pajak dan sistem insentif yang diperkuat dalam transfer dana dari pusat ke daerah. Skema ini bertujuan memberikan kekuatan pada pajak daerah untuk menggali sumber penerimaan secara lebih efisien. Menurut laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2020, sebanyak 443 dari 503 pemerintah daerah (88,07 persen) masuk dalam kategori 'belum mandiri' menurut indikator kemandirian fiskal. Bahkan, 468 di antaranya (93,04 persen) tidak mengalami perubahan kategori sejak tahun 2013 hingga pandemi Covid-19 pada tahun 2020.³⁰

UU HKPD menawarkan potensi signifikan. Penyederhanaan jenis pajak dan retribusi daerah dalam RUU ini berpotensi mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) hingga 50 persen. Meskipun

tantangan tetap ada, langkah-langkah ini memberikan peluang baru bagi daerah untuk mengoptimalkan pendapatan mereka.

Namun, penting untuk memastikan bahwa implementasi kebijakan ini sejalan dengan prinsip-prinsip keadilan dan keberlanjutan, serta mempertimbangkan implikasi sosial dan ekonomi yang mungkin terjadi di tingkat lokal.

Pengelolaan sumber daya alam dan pendapatan daerah yang efisien serta berkelanjutan akan memainkan peran sentral dalam pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan di Indonesia terutama di tingkat lokal.

Pembaruan rancangan transfer ke daerah (TKD) melalui redesign dana bagi hasil (DBH). Sebelumnya dampak eksternalitas negatif dari aktivitas eksploratif terhadap alam membuat pemerintahan daerah seringkali tidak mendapatkan DBH. Hal itu juga yang menandai sejumlah konflik hubungan pusat dan daerah. Sebaliknya mekanisme dalam UU HKPD memberikan alokasi DBH sebagai kompensasi kepada daerah yang terdampak.

Selain itu berdasarkan prinsip *by origin*, kabupaten/kota penghasil memperoleh persentase pembagian yang lebih besar daripada kabupaten/kota lainnya

³⁰ Dany Saputra, "Menimbang Dampak Positif dan Negatif UU HKPD," *Bisnis.com*, 2021, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211226/9/14818>

42/menimbang-dampak-positif-dan-negatif-dari-uu-hkpd.

nonpenghasil. Hal ini memang dimaksudkan untuk menambah pendapatan dan membantuk kemandirian daerah.

Kendati dana kompensasi dimaksudkan untuk pemeliharaan dan penanggulangan dampak negatif eksplorasi lingkungan. Namun pada saat yang sama berpotensi sebaliknya justru mendorong kegiatan eksplorasi alam yang lebih intens dan masif di tingkat lokal.

Pasca pemilu demokratis pada tahun 1999, Indonesia menyaksikan perubahan yang signifikan dalam politik dan pemerintahannya. Namun, demokratisasi juga membawa konsekuensi yang tidak diinginkan. Korupsi, yang sebelumnya dianggap sebagai pelanggaran hukum, berkembang menjadi kebiasaan di kalangan legislator.

Di tingkat daerah, situasi ini diperparah oleh perubahan sistem yang memberikan kekuasaan besar kepada legislatif dalam mengawasi dan mengontrol eksekutif. Mekanisme pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan tekanan dari publik membuat eksekutif merasa terjebak dan pemerintahan daerah menjadi sangat tergantung pada keputusan kelompok

legislatif. Sebagai akibatnya, pemerintahan daerah seolah dikendalikan oleh legislatif dari perencanaan hingga implementasi kebijakan.³¹

Dalam konteks ini, praktik korupsi berkembang dengan cepat. Kasus korupsi bahkan terjadi secara berjamaah seperti pada kasus DPRD Sultra, Banten dan Sumatera Barat periode 1999-2004. Pada 2006 lebih 1000 anggota DPRD tersandung korupsi, dan pada 2008 jumlah anggota dewan yang diproses hukum meningkat menjadi 1400 orang.³²

Banyak anggota legislatif terlibat dalam kasus korupsi, terutama di daerah-daerah kaya sumber daya alam. Salah satu bentuk korupsi yang umum terjadi adalah praktik perizinan sektor ekstraktif yang merugikan lingkungan. Penambangan ilegal, seperti yang terjadi di Gunung Botak, Pulau Buru, Maluku, menjadi bukti nyata dari korupsi struktural yang melibatkan aparat pemerintah, penegak hukum, dan korporasi.³³ Dalam kasus ini, pemerintah daerah memfasilitasi perusakan lingkungan dan mendapatkan keuntungan pribadi dari eksploitasi sumber daya alam.³⁴

³¹ Muhadam Labolo, "Menutup celah korupsi pemerintahan daerah," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* 43, no. 2 (2017): 94.

³² Ibid.

³³ Fransiskus Pati Herin, "Mencari Solusi Pertambangan Emas di Gunung Botak," *Kompas.id*, 2023,

<https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/07/02/mencari-solusi-gunung-botak>.

³⁴ Ichwan Susanto, "Korupsi Struktural Eksploitasi Sumber Daya Alam Terus Terjadi," *Kompas.id*, 2020, <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2020/05/06/korupsi-struktural-eksploitasi-sumber-daya-alam-terus-terjadi>.

Selain itu, praktik klientelisme juga menjadi masalah serius. Perusahaan yang mendukung kepala daerah terpilih sering mendapatkan keringanan pajak dan izin, menciptakan lingkungan yang mendukung eksploitasi sumber daya alam untuk kepentingan pribadi dan bahkan keberlanjutan dinasti politik di tingkat lokal.³⁵

Berdasarkan catatan Kemendagri terdapat 60 atau 11 persen kasus dinasti politik era Pilkada langsung selama 2005-2014. Jumlah itu cenderung meningkat selama rentang waktu 2015-2018 menjadi 117 atau 21 persen. Dari 11 persen menjadi 21 persen. Dan pada tahun 2020 bertambah menjadi 175 atau 32 persen. Terlihat bahwa kasus dinasti politik meningkat secara signifikan dari 11 persen selama periode 2005-2014 menjadi 32 persen pada tahun 2020, yang mencerminkan kekhawatiran mendalam tentang dominasi kekuasaan oleh keluarga politik di negara ini.

Dinasti sebagaimana nepotisme dan kolusi berkontribusi terhadap praktek korupsi. Misalnya kasus korupsi dan suap melibatkan Bupati Bogor 2018-2022, Ade Munawaroh Yasi (Adik Rachmat Yasin, Bupati Bogor 2008-2014) terhadap BPK

Jawa Barat sebesar 1,9 miliar; kasus menerima suap Bupati Buru Selatan 2011-2021, Tagop Sudarsono (Suami Safitri Malik Soulisa, Bupati Buru Selatan 2021-2024).

Selain Bupati Buru Selatan, kasus menerima suap juga terjadi pada Bupati Penajam Paser Utara (2018-2022) Abdul Ghafur Mas'ud yang merupakan adik Rahmad Mas'ud, Walikota Balikpapan (2021-2024) dan Bupati Musi Banyuasin (2017-2021), Dodi Reza Alex Nurdin yang merupakan putra Alex Nurdin, Gubernur Sumatra Selatan (2008-2018).

Selain itu ada juga praktek suap jual beli jabatan yang terjadi pada Bupati Pemalang 2021-2022, Mukti Agung Wibowo (Adik Idza Priyanti, Bupati Brebes 2012-2022) dan Bupati Probolinggo (2013-2021) Puput Tantriana Sari yang merupakan istri Hasan Aminuddin, anggota DPR Fraksi Partai Nasdem.

Selain itu, sejak awal untuk mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah, kandidat membutuhkan biaya politik yang sangat tinggi. Kondisi ini menciptakan tekanan finansial yang mendorong praktik politik uang, baik dalam

³⁵ Nurhadi Suchahyo, "Eksploitasi Sumber Daya Alam dan Modal Politik Dinasti," *VOA Indonesia*, 2020, <https://www.voaindonesia.com/a/eksploitasi-sumber-daya-alam-dan-modal-politik-dinasti/5561535.html>; Haris Samsuddin, Cakti Indra Gunawan, dan Cahyo Sasmito, "Membongkar Relasi

Kekuasaan Oligarki di Kota Batu: Studi Kasus Penyalahgunaan Kekuasaan Dalam Pemberian Keringanan Pajak dan Korupsi Kebijakan PT BWR," *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 2019, doi:10.31113/jia.v16i2.511.

bentuk mahar politik maupun jual beli suara.

Menurut kajian Litbang Kemendagri tahun 2015, untuk mencalonkan diri sebagai bupati/wali kota hingga gubernur membutuhkan biaya Rp 20 – 100 miliar. Sementara, pendapatan rata-rata gaji kepala daerah hanya sekitar Rp 5 miliar selama satu periode.³⁶

Di sisi lain Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA – KPK) menunjukkan praktek yang masif terjadi seperti suap-menyuap dan pemerasan yang hampir terjadi di setiap lini administrasi. Hal ini karena aset sumber daya alam tidak pernah dianggap sebagai kekayaan negara, nilai dengan sengaja dimanipulasi, dikaburkan atau tidak dievaluasi.

Sebagai contoh pada kasus korupsi yang melibatkan pengusaha Hartati Moerdaja terkait kebun sawit di Buol, Sulawesi Tengah. Meski di pengadilan terbukti penyuapan akan izin prinsip perkebunan sawit, pemerintah masih menerbitkan izin pelepasan kawasan hutan dengan dasar izin prinsip tersebut.³⁷

Kasus korupsi juga terjadi pada perizinan lahan misalnya kasus Gubernur

Kalimantan Timur, Suwarna Abdul Fatah, yang terlibat dalam korupsi terkait perizinan lahan. Demikian pula, dua Gubernur Riau, Rusli Zainal dan Annas Maamun, serta Gubernur Sulawesi Tenggara, Nur Alam, semuanya ditangkap oleh KPK terkait kasus pemanfaatan hutan yang melibatkan izin-izin yang seharusnya tidak diberikan.

Kasus-kasus terkait lahan selalu melibatkan para elit dan pemilik modal. Laode Syarif, mantan komisioner KPK (2015-2019), mengungkap bahwa dari lebih dari 10.000 izin usaha pertambangan yang ada selama masa jabatannya, setidaknya 6.000 kasus melibatkan pelanggaran terhadap berbagai ketentuan. Meskipun mungkin bukan korupsi secara langsung, pelanggaran tersebut dapat dikejar hukum karena ketidakpatuhan terhadap izin yang diberikan. Ini menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap regulasi dan perizinan memainkan peran kunci dalam menanggulangi masalah-masalah terkait lahan dan eksploitasi sumber daya alam.³⁸

Ketidakseimbangan ini menciptakan ketidaksetaraan ekonomi dan konflik sosial. Penegakan hukum yang lemah dan dominasi oligarki politik-bisnis

³⁶ Indonesia Corruption Watch, “Korupsi Kepala Daerah,” *antikorupsi.org*, 2022, <https://antikorupsi.org/id/korupsi-kepala-daerah>.

³⁷ Susanto, “Korupsi Struktural Eksploitasi Sumber Daya Alam Terus Terjadi.”

³⁸ Wahyu Candra, “Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Selalu Melibatkan ‘Orang Besar,’” *mongabay.co.id*, 22 November 2021, <https://www.mongabay.co.id/2021/11/22/korupsi-sektor-sumber-daya-alam-selalu-melibatkan-orang-besar/>.

menyebabkan kebijakan yang tidak memperhatikan kepentingan luas masyarakat.

Elit bisnis-politik lokal menggunakan kekuasaan mereka untuk memanfaatkan sumber daya alam tanpa memperhitungkan konsekuensi lingkungan, seperti yang diungkapkan oleh Suaib & Zuada terkait oligarki predatori di Wakatobi.³⁹ Hal ini mengarah pada degradasi lingkungan yang menguntungkan sekelompok kecil, namun merugikan mayoritas masyarakat. Oligarki ini menciptakan ketergantungan pengusaha lokal pada kebijakan pemerintah daerah, menyebabkan ketidakesetaraan ekonomi dan konflik sosial.⁴⁰

Pada saat yang sama, kebijakan yang seharusnya melindungi lingkungan dan memastikan keberlanjutan ekonomi seringkali terabaikan. Penegakan hukum dan Partisipasi aktif masyarakat seringkali terhalang oleh dominasi oligarki politik-bisnis, mengakibatkan kebijakan yang tidak memperhatikan kepentingan luas masyarakat.⁴¹

Mekanisme pemanfaatan sumber daya yang dikendalikan oleh hubungan elit bisnis dan politik lokal tidak berjalan dengan baik.

UU HKPD memang mendorong peningkatan pendapatan daerah melalui bagi hasil dan akuntabilitas. Namun masih belum menyentuh persoalan utama yaitu korupsi dan kerusakan lingkungan.

Hal ini menegaskan bahwa desentralisasi justru berperan penting dalam pengembangan jaringan patronase yang bersifat predatori dan terdesentralisasi.⁴²

Sebagaimana dijelaskan oleh Vedi R. Hadiz bahwa yang terpenting bukanlah desentralisasi itu sendiri, namun sistem hubungan kekuasaan yang menjalankannya. Uraian di atas juga menunjukkan bahwa praktik predatori lokal cenderung bernuansa eksploratif terhadap sumber daya alam.

Di sisi lain keberadaan raja-raja kecil di tingkat lokal mempersulit pembangunan nasional dan menghambat investasi masuk. Artikel ini menunjukan, kendati tujuan pemerintah pusat melakukan perbaikan dengan maksimalisasi pendapatan daerah namun cenderung tetap akan sulit mengingat mekanisme pemanfaatan sumber daya alam masih eksploratif tanpa pengawasan seperti yang terjadi saat ini.

³⁹ Eka Suaib dan La Husen Zuada, "Fenomena 'Bosisme Lokal' Di Era Desentralisasi: Studi Hegemoni Politik Nur Alam Di Sulawesi Tenggara," *Jurnal Penelitian Politik* 12, no. 2 (2015).

⁴⁰ Rochman Achwan, "Living with Oligarchy: The Clothing Business in Provincial Indonesia," *Journal of Contemporary Asia*, 2013, doi:10.1080/00472336.2012.757435.

⁴¹ Luky Djani dan Putut A Saputro, "Membaca Relasi Negara dan Kapital di Tingkat Lokal; Sebuah Tawaran Kerangka Analisis," *Dalam Majalah Prisma Perselingkuhan Bisnis & Politik*, 2011.

⁴² Hadiz, "Decentralization and democracy in Indonesia: A critique of neo-institutionalist perspectives," 699.

Pengawasan dan penegakan hukum jelas sangat dibutuhkan dalam rangka implementasi UU HKPD. Tanpa itu, transfer dana pusat ke daerah berpotensi di salahgunakan alih-alih dimanfaatkan untuk penanggulangan dan pemeliharaan lingkungan. Bagaimanapun struktur pemerintah di tingkat lokal masih didominasi oleh nepotisme sehingga rakyat tetap dirugikan.

Hal ini sesuai dengan laporan GNPSDA-KPK tahun 2018 yang mengungkapkan keterkaitan degradasi hutan dan maraknya praktik korupsi di daerah-daerah yang cenderung longgar dalam memberikan izin eksploitasi SDA. Meskipun DBH SDA menjanjikan penerimaan daerah yang besar, implementasinya yang buruk memberi ruang lebar bagi praktik korupsi dan pemborosan dana. Keadaan ini menjadi nyata di provinsi-provinsi seperti Riau, Kalimantan Timur, Aceh, dan Papua, di mana kerap terjadi sinergi antara korupsi dan kerusakan lingkungan akibat manajemen anggaran yang tak akuntabel dalam alokasi DBH SDA.

Selain itu menurut Hariadi Kartodihardjo, Niken Ariati, Maryati Abdullah pelaksanaan kebijakan perizinan

di Indonesia yang didukung oleh Peraturan Pemerintah No 24/2018 dan sistem elektronik yang dikenal sebagai online single submission (OSS) masih menghadapi berbagai tantangan yang menghambat efektivitasnya. Baik dalam hal proses perizinan maupun upaya pengurangan biaya transaksi, hasil evaluasi masih menunjukkan ketidakefektifan.⁴³

Laporan yang dilakukan oleh Publish What You Pay (PWYP) Indonesia terhadap sistem perizinan di sektor pertambangan telah menggambarkan masalah serupa. Terutama, sebelum penerapan sistem OSS, bahkan dengan adanya sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), masih ada kendala yang signifikan bagi Pemerintah Daerah dalam menyesuaikan perizinan, terutama yang terkait dengan sektor Sumber Daya Alam (SDA).

Kendala tersebut tidak hanya disebabkan oleh keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM), tetapi juga terkait dengan masalah anggaran dan proses penyesuaian sistem PTSP itu sendiri. Selain itu, laporan juga mencatat bahwa transparansi informasi masih rendah dan kurangnya mekanisme penanganan keluhan, yang seharusnya memungkinkan masyarakat untuk mengakses informasi dan menyuarakan

⁴³ Hariadi Kartodihardjo et al., "Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural," *Jurnal INTEGRITAS (Edisi Khusus): Evaluasi*

Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam 5, no. 2 (2020): 38, <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/481>.

keluhan terkait perizinan di sektor SDA yang dikeluarkan oleh Dinas Penanaman Modal-Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Ini menunjukkan bahwa perlu ada perbaikan dalam pelaksanaan kebijakan perizinan di Indonesia, terutama dalam sektor SDA, untuk mencapai efektivitas yang lebih tinggi serta meningkatkan transparansi dan partisipasi publik dalam proses perizinan tersebut.

Oleh karena itu, diperlukan perbaikan mendalam dalam tata kelola anggaran, peningkatan transparansi, dan pengawasan ketat guna memitigasi praktik korupsi serta memastikan bahwa DBH SDA digunakan secara efisien dan berkelanjutan untuk pembangunan daerah tanpa merusak lingkungan.

Di sisi lain hubungan pusat dan daerah pasca 1998, secara spesifik, justru ditentukan oleh mekanisme pemanfaatan sumber daya alam melalui pemberian izin. Pemerintah pusat masih tidak percaya pada kemandirian daerah sedangkan pemerintah daerah menganggap kewenangannya dibatasi oleh pusat. Kondisi tersebut semakin memburuk dengan perbedaan rezim penguasa pusat dan lokal.

Kesimpulan

Analisis mendalam terhadap kebijakan otonomi daerah pasca reformasi, terutama dalam konteks pengelolaan sumber daya alam di tingkat lokal, mengungkapkan

bahwa Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Meskipun desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan otonomi kepada pemerintah daerah, kenyataannya masih ada ketidakseimbangan dalam distribusi kekuasaan dan sumber daya ekonomi. Dominasi oligarki politik-bisnis di tingkat lokal menghambat upaya-upaya untuk melindungi lingkungan dan memastikan keberlanjutan ekonomi.

Penting untuk dicatat bahwa kebijakan perpajakan dan sistem insentif dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD) memiliki potensi besar untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun, meskipun mekanisme ini dapat meningkatkan pendapatan daerah, risiko eksploitasi berlebihan terhadap sumber daya alam dan praktik korupsi tetap tinggi. Praktik korupsi dalam perizinan sumber daya alam, yang melibatkan elite politik dan pemilik modal, tetap merajalela dan berpotensi merusak lingkungan serta mengurangi manfaat ekonomi untuk masyarakat.

Selain itu, implementasi kebijakan perizinan melalui sistem online single submission (OSS) juga menghadapi kendala serius, termasuk ketidaktransparan informasi dan kurangnya mekanisme

penanganan keluhan masyarakat. Ini mengakibatkan rendahnya partisipasi publik dalam pengambilan keputusan terkait pengelolaan sumber daya alam. Oleh karena itu, perbaikan dalam tata kelola anggaran, peningkatan transparansi, dan pengawasan yang ketat sangat diperlukan untuk mengatasi masalah-masalah ini.

Secara keseluruhan, penting bagi Indonesia untuk menghadapi tantangan ini dengan tekad kuat untuk memastikan bahwa desentralisasi tidak hanya memberikan otonomi kepada pemerintah daerah tetapi juga membawa dampak positif dalam pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan melindungi lingkungan. Ini membutuhkan upaya kolaboratif dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat sipil untuk menciptakan sistem yang adil, transparan, dan berkeberlanjutan dalam pengelolaan sumber daya alam Indonesia.

Daftar Pustaka

- Achwan, Rochman. "Living with Oligarchy: The Clothing Business in Provincial Indonesia." *Journal of Contemporary Asia*, 2013. doi:10.1080/00472336.2012.757435.
- Aspinall, Edward, dan W Berenschot. *Democracy For Sale: Pemilihan Umum, Klientelisme dan Negara di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2019.
- Berenschot, Ward. "The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy." *Comparative Political Studies* 51, no. 12 (2018). doi:10.1177/0010414018758756.
- Bolqiah, Luthfi Hasanah, dan Riaty Raffudin. "Dominasi oligarki dan ketidakhadiran partai politik hijau di Indonesia." *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 19, no. 2 (2020): 151–67.
- Booth, Anne. "Can Indonesia Survive as a Unitary State?" In *Desentralisasi dan otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, diedit oleh Syamsuddin Haris. Jakarta: LIPI Press, 1992.
- Burns, Danny, Robin Hambleton, dan Paul Hogget. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan, 1994.
- Candra, Wahyu. "Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Selalu Melibatkan 'Orang Besar.'" *mongbay.co.id*, 22 November 2021. <https://www.mongabay.co.id/2021/11/22/korupsi-sektor-sumber-daya-alam-selalu-melibatkan-orang-besar/>.
- Djani, Luky, dan Putut A Saputro. "Membaca Relasi Negara dan Kapital di Tingkat Lokal; Sebuah Tawaran Kerangka Analisis." *Dalam Majalah Prisma Perselingkuhan Bisnis & Politik*, 2011.
- Arifin, Muhammad Zainul dan Irsan. "Korupsi Perizinan Dalam Perjalanan Otonomi Daerah di Indonesia." *Jurnal Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2019): 887–96. <http://www.lexlibrum.id/index.php/le>

- Fahmi, Khairul. "Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*, 2019, 154.
- Farisi, Muhammad Salman Al. "RESENTRALISASI KEWENANGAN PENGELOLAAN PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATURA." " *Dharmasiswa* " *Jurnal Program Magister Hukum FHUI 2*, no. 3 (2023): 38.
- Firman. "Desentralisasi dan Monoisme Masyarakat (Praktek Elit Lokal Melanggengkan Dominasi)." *Jurnal Of Government (Kajian Manajemen Pemerintahan & Otonomi Daerah)* 3, no. 2 (2018).
- Gibson, Edward L. *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies. Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, 2010. doi:10.1017/CBO9781139017992.
- Hadi, Syofyan, dan Tomy Michael. "Implikasi Hukum Resentralisasi Kewenangan Penyelenggaraan Urusan Konkuren terhadap Keberlakuan Produk Hukum Daerah." *Jurnal Wawasan Yuridika* 5, no. 2 (2021): 267–89.
- Hadiz, Vedi R. "Decentralization and democracy in Indonesia: A critique of neo-institutionalist perspectives." *Development and Change*, 2004. doi:10.1111/j.0012-155X.2004.00376.x.
- Hamid, Abdul. "A Family Matter: Political Corruption in Banten, Indonesia." *Asian Politics and Policy* 6, no. 4 (2014): 577–93. doi:10.1111/aspp.12136.
- Harsasto, Priyatno. "Desentralisasi dan Resentralisasi: Upaya menyeimbangkan pendulum Pusat-Daerah." *JIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (2020): 149–62.
- Herin, Fransiskus Pati. "Mencari Solusi Pertambangan Emas di Gunung Botak." *Kompas.id*, 2023. <https://www.kompas.id/baca/nusantar/a/2023/07/02/mencari-solusi-gunung-botak>.
- Imawan, Ruswandha. "Desentralisasi, Demokratisasi dan pembentukan Good Governance." In *Desentralisasi dan otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, diedit oleh Syamsudin Haris. Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Indonesia Corruption Watch. "Korupsi Kepala Daerah." *antikorupsi.org*, 2022. <https://antikorupsi.org/id/korupsi-kepala-daerah>.
- Kartodihardjo, Hariadi, Niken Ariati, dan Maryati Abdullah. "Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural." *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 5, no. 2–2 (2019): 33–47.
- Kartodihardjo, Hariadi, Institut Pertanian Bogor, Niken Ariati, Corruption Eradication Commision, Maryati Abdullah, dan Publish What You Pay. "Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural." *Jurnal INTEGRITAS (Edisi Khusus): Evaluasi Pemberantasan Korupsi Sektor Sumber Daya Alam* 5, no. 2 (2020): 3. <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/481>.
- Kartodiharjo, Hariadi. *Di Balik Krisis*

- Ekosistem: Pemikiran Tentang Lingkungan Hidup dan Kehutanan.* Jakarta: LP3s, 2017.
- Klinken, Gerry Van. “Demokrasi Patronase Indonesia di Tingkat Provinsial.” In *Merancang Arah Baru Demokrasi Indonesia Pasca Reformasi*, diedit oleh AE. Priyono dan Usman Hamid. Jakarta: PT Gramedia, 2014.
- Labolo, Muhadam. “Menutup celah korupsi pemerintahan daerah.” *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* 43, no. 2 (2017): 93–110.
- Mahood, Philip. *Local Government in The Third World*. Chicester: John Wisley and Sons, 1983.
- Peluso, Nancy Lee. “Desentralisasi dan Kekerasan: Sebuah Babak dalam Politik Reformasi.” In *Merancang Arah Baru Demokrasi Indonesia Pasca Reformasi*, diedit oleh AE. Priyono dan Usman Hamid. Jakarta: PT Gramedia, 2014.
- Pratikno. “Pengelolaan Hubungan antara Pusat dan Daerah.” In *Desentralisasi dan otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, diedit oleh Syamsudin Haris, 25–38. Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Rumesten, Iza. “Korelasi Perilaku Korupsi Kepala Daerah Dengan Pilkada Langsung.” *Jurnal Dinamika Hukum* 14, no. 2 (2014): 350–58. doi:10.20884/1.jdh.2014.14.2.302.
- Samsuddin, Haris, Cakti Indra Gunawan, dan Cahyo Sasmito. “Membongkar Relasi Kekuasaan Oligarki di Kota Batu : Studi Kasus Penyalahgunaan Kekuasaan Dalam Pemberian Keringanan Pajak dan Korupsi Kebijakan PT BWR.” *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 2019. doi:10.31113/jia.v16i2.511.
- Sanduan, Akbar Prasetyo. “Resentralisasi Perizinan Berusaha Pertambangan Mineral dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.” *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 2022, 142–60.
- Saputra, Dany. “Menimbang Dampak Positif dan Negatif UU HKPD.” *Bisnis.com*, 2021. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211226/9/1481842/menimbang-dampak-positif-dan-negatif-dari-uu-hkpd>.
- Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2012.
- Sommaliagustina, Desi. “Implementasi otonomi daerah dan korupsi kepala daerah.” *Journal of Governance Innovation* 1, no. 1 (2019): 44–58.
- Suaib, Eka, dan La Husen Zuada. “Fenomena ‘Bosisme Lokal’ Di Era Desentralisasi: Studi Hegemoni Politik Nur Alam Di Sulawesi Tenggara.” *Jurnal Penelitian Politik* 12, no. 2 (2015).
- Sucahyo, Nurhadi. “Eksplorasi Sumber Daya Alam dan Modal Politik Dinasti.” *VOA Indonesia*, 2020. <https://www.voaindonesia.com/a/eksploitasi-sumber-daya-alam-dan-modal-politik-dinasti/5561535.html>.
- Susanto, Ichwan. “Korupsi Struktural Eksploitasi Sumber Daya Alam Terus Terjadi.” *Kompas.id*, 2020. <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2020/05/06/korupsi-struktural-eksploitasi-sumber-daya-alam-terus-terjadi>.
- Umam, Ahmad Khoiril. “Reformasi Tata Kelola ataukah Resentralisasi

Kekuasaan Negara? Arah Perubahan UU Minerba di Indonesia.” *Dalam Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia*, 2020, 8–25.

Winters, Jeffrey A. *Oligarchy. Oligarchy*. New York: Cambridge University Press, 2011.
doi:10.1017/CBO9780511793806.

PEMBERIAN WEWENANG DAN OTONOMI KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA: DAMPAKNYA TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL

Efrida Yasni Nasution

Peneliti Center for The Study of Religion and Culture (CSRC)

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

E-mail: yasni.efrida@gmail.com

Abstract

This research explores the impact of delegating authority and financial autonomy to local governments in Indonesia within the context of government decentralization. This strategic move, notably reflected in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and Law Number 33 of 2004 concerning the Financial Balance between the Central Government and Regions, aims to grant greater authority to regions to manage their own resources and finances. The provision of financial autonomy is expected not only to enhance the efficiency of public services at the local level but also to stimulate national economic growth. Through full authority over regional financial management, local governments can design economic policies more in line with local characteristics and potentials, create a conducive environment for the development of potential economic sectors, and boost investments to support economic development at the regional level.

Furthermore, this research explains that regional financial autonomy not only has a positive impact on national economic growth through fiscal flexibility but also through the improvement of the quality of public services at the local level. With greater control over budgets and resources, local governments can efficiently implement development programs that support economic growth, including investments in infrastructure, quality education, and adequate public services. The granting of regional autonomy is expected to reduce disparities between regions, improve the welfare of the population, and make a significant contribution to national economic growth. Although debates on the delegation of authority and financial autonomy persist, this research attempts to provide a comprehensive understanding of how these measures can act as drivers of sustainable economic growth in Indonesia.

Keywords: *decentralization, financial autonomy, economic growth.*

Abstrak

Penelitian ini mendalami dampak pemberian wewenang dan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah di Indonesia dalam konteks desentralisasi pemerintahan. Langkah strategis ini, terutama tercermin dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, bertujuan memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah untuk mengelola sumber daya dan keuangannya sendiri. Pemberian otonomi keuangan ini diharapkan tidak hanya meningkatkan efisiensi pelayanan publik di tingkat lokal tetapi juga merangsang pertumbuhan ekonomi nasional. Melalui kewenangan penuh atas pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dapat merancang kebijakan ekonomi yang lebih sesuai dengan karakteristik dan potensi setempat, menciptakan lingkungan kondusif bagi pengembangan sektor-sektor ekonomi potensial, dan memacu investasi untuk mendukung pembangunan ekonomi di tingkat daerah.

Selanjutnya, penelitian ini menjelaskan bahwa otonomi keuangan daerah tidak hanya memberikan dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi nasional melalui fleksibilitas fiskal, tetapi juga melalui peningkatan kualitas layanan publik di tingkat lokal. Dengan kontrol lebih besar atas anggaran dan sumber daya, pemerintah daerah dapat efisien dalam menyelenggarakan program pembangunan yang mendukung pertumbuhan ekonomi, termasuk investasi dalam infrastruktur, pendidikan berkualitas, dan pelayanan masyarakat yang memadai. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar daerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Meskipun perdebatan

tentang pemberian wewenang dan otonomi keuangan masih berlangsung, penelitian ini mencoba memberikan pemahaman komprehensif tentang bagaimana langkah-langkah ini dapat menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di Indonesia.

Kata Kunci: desentralisasi, otonomi keuangan, pertumbuhan ekonomi.

Pendahuluan

Pemberian wewenang dan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah di Indonesia merupakan langkah strategis dalam konteks desentralisasi pemerintahan. Keputusan ini diambil dengan tujuan memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah untuk mengelola sumber daya dan keuangannya sendiri, sejalan dengan semangat untuk meningkatkan pelayanan publik dan mempercepat pembangunan ekonomi di tingkat lokal. Keputusan ini tercermin dalam berbagai peraturan dan kebijakan, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemberian kewenangan dan otonomi ini tidak hanya memberikan wewenang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya dan keuangan lokal, tetapi juga diarahkan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi di tingkat daerah, dengan harapan kontribusinya yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional.

Otonomi keuangan daerah memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk merancang kebijakan ekonomi yang lebih sesuai dengan karakteristik dan potensi setempat. Dengan memiliki kewenangan penuh atas pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dapat lebih responsif terhadap dinamika ekonomi lokal, mendorong investasi, dan menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pengembangan sektor-sektor ekonomi potensial.

Dampak dari pemberian wewenang dan otonomi keuangan daerah terhadap pertumbuhan ekonomi nasional dapat dirasakan melalui berbagai mekanisme, yaitu dengan adanya otonomi keuangan, pemerintah daerah dapat merancang kebijakan fiskal yang lebih fleksibel, termasuk dalam hal pengelolaan pajak dan retribusi daerah. Ini dapat menciptakan daya tarik bagi investor untuk berkontribusi pada pembangunan ekonomi daerah, yang pada akhirnya akan memberikan dampak positif pada pertumbuhan ekonomi nasional.

Selanjutnya pemberian wewenang dan otonomi keuangan juga dapat memicu

peningkatan kualitas layanan publik di tingkat lokal. Dengan memiliki kontrol lebih besar atas anggaran dan sumber daya, pemerintah daerah dapat lebih efisien dalam menyelenggarakan berbagai program pembangunan yang mendukung pertumbuhan ekonomi. Infrastruktur yang lebih baik, pendidikan yang berkualitas, dan pelayanan kepada masyarakat yang memadai merupakan faktor-faktor penting yang dapat menciptakan lingkungan yang mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Pemberian otonomi daerah sangat berpengaruh terhadap Pertumbuhan Ekonomi suatu daerah karena memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk membuat rencana keuangan sendiri dan membuat kebijakan-kebijakan baru yang berdampak pada kemajuan daerahnya. Pertumbuhan Ekonomi sangat mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan ekonomi dengan cara mengelola sumber daya dan membentuk suatu kemitraan dengan masyarakat untuk menciptakan lapangan pekerjaan baru yang nantinya akan berpengaruh terhadap perkembangan kegiatan ekonomi daerah tersebut.¹

Perdebatan tentang pemberian

wewenang dan otonomi keuangan daerah di Indonesia telah mencapai titik kritis dalam perkembangannya. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah terus berupaya untuk menemukan keseimbangan yang tepat dalam pengelolaan sumber daya keuangan.² Otonomi daerah telah memberikan wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan keuangan dan pembangunan. Hal ini diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi, mengurangi kesenjangan antar daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran Belanja Modal dalam APBD untuk menambah aset tetap. Alokasi Belanja Modal ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Pemanfaatan belanja sebaiknya dialokasikan untuk hal-hal produktif misalnya untuk melakukan aktivitas pembangunan.³

Berdasarkan Undang-undang

¹ Mudrajat, A. (2015). Pemberian Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah: Studi Kasus di Provinsi XYZ.

² Pradhan, M., Bag, S., & Zohir, S. (1999). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal

relations: A cross-country analysis. *Public Administration and Development*, 19(1), 19-36.

³ Sarangih, P. M. (2015). Pengaruh Alokasi Belanja Modal pada Kinerja Keuangan Daerah: Studi pada

Nomor 32 Tahun 2004 salah satu sumber pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Menurut Mardiasmo (2015) sampai saat ini masih banyak sekali masalah yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah keterbatasan sarana dan prasarana yang sangat tidak mendukung untuk dilakukannya investasi menimbulkan berbagai pertanyaan bagaimana sebenarnya PAD terhadap Belanja Modal, apakah karena PAD yang rendah atau alokasi yang kurang tepat.⁴

Salah satu unsur reformasi total yaitu tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Otonomi dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrisasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia.⁵ Otonomi daerah

merupakan cara pemerintah daerah sepenuhnya dapat mengelola sumber daya daerahnya sendiri dengan lebih maksimal.⁶ Otonomi daerah dapat dijadikan dasar melakukan pembangunan daerah secara mandiri dengan menggunakan sumber daya dan potensi daerahnya. Upaya peningkatan pembangunan daerah harus didasarkan pada otonomi yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab untuk lebih meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan mendorong pemerintah membangun di seluruh tanah air.⁷

Pelaksanaan otonomi daerah, salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangganya adalah *self supporting* di dalam bidang keuangan.⁸ Artinya, daerah harus mampu untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri serta mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan daerahnya. Perimbangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan ideal apabila setiap tingkat pemerintahan dapat secara

Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

⁴ Mardiasmo (2015). Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah. PT Gramedia Pustaka Utama.

⁵ Mardiasmo, (2002). Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Penerbit Andi Yogyakarta

⁶ Prakoso, Aryo., Wicaksono, Galih., Iswono, Sugeng., Puspita, Yeni., Bidhari, Sandhika Cipta., dan Kusumaningrum, Nurcahyaning Dwi. (2019). Pengaruh Kesadaran Dan Pengetahuan

Wajib Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak. Jurnal Akuntansi & Ekonomi FE. Un PGRI Kediri, Vol. 4, No. 1, Hal. 18-31.

⁷ Manopo, N., Debby Ch Rotinsulu, S. M. (2015). Analisis Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara. Jurnal Ekonomi, 1-14.

⁸ Halim, Abdul. (2007). Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah. Jakarta : Salemba Empat.

independen mengatur keuangannya untuk membiayai tugas dan wewenang daerahnya masing-masing.⁹

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber - sumber keuangannya sendiri. Sedangkan ketergantungan pada bantuan pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD (pendapatan asli daerah) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar sistem pemerintahan negara.¹⁰

Dalam konteks dinamika pemberian wewenang dan otonomi keuangan daerah di Indonesia, dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi nasional menjadi suatu aspek yang mendalam dan kompleks. Sebagai landasan bagi kebijakan desentralisasi, penelitian ini bertujuan untuk menggali lebih dalam efek positif dari otonomi keuangan, termasuk fleksibilitas fiskal dan peningkatan kualitas layanan publik, sebagai kunci dalam merangsang pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Dengan analisis yang mendalam terhadap literatur dan penelitian terbaru, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif

tentang bagaimana pemberian wewenang dan otonomi keuangan di tingkat daerah dapat menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi nasional di Indonesia.

Pembahasan

Pemberian Wewenang Pengelolaan Keuangan Daerah

Otonomi keuangan daerah adalah sistem yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya keuangannya sendiri sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan, baik pendapatan asli daerah (PAD) maupun sumber pendanaan lainnya. Dampak dari kebijakan ini diharapkan tidak hanya dapat meningkatkan pembangunan di daerah tetapi juga dapat berdampak secara nasional. Munculnya undang-undang otonomi daerah sudah mulai sejak tahun 1999 hingga sekarang dengan berbagai perubahan aturan yang diharapkan adanya perbaikan sistem untuk hasil yang lebih maksimal.

Otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak kemerdekaan hingga masa Orde Baru tidak dapat berfokus sepenuhnya terhadap pemenuhan kebutuhan rakyat sehingga kesejahteraan ekonomi dan perkembangan kebudayaan

⁹ Dollery, B. (2009). Local Government Reform and Local Government Finance. Journal of New England University. (Iwan, 2023)

¹⁰ Ibid hal.3

masyarakat setempat belum terpenuhi dengan baik. Selain itu, fenomena etnosentrisme bermunculan di wilayah Indonesia sebagai wujud kekecewaan terhadap pemerintahan pusat. Hal ini ditandai dengan munculnya banyak tuntutan daerah yang ingin memekarkan dirinya selama era Orde Baru. Bahkan, muncul aksi separatisme seperti di Aceh, Papua, dan Timor-timur, di mana Timor-timur melepaskan diri dari Indonesia pada tahun 2002. Menurut Surbakti (2000:9), apresiasi budaya lokal (seperti makanan, pakaian, rumah adat daerah) pada Orde Baru hanya secara simbolik, sedangkan putra daerah cenderung kurang dipercayai. Padahal, kewenangan otonomi daerah diberikan kepada daerah untuk memelihara dan mengembangkan identitas budaya lokal (Surbakti, 2000:9).¹¹

Setelah era Reformasi, usaha perkembangan ekonomi melalui otonomi daerah mulai berkembang dengan baik. Hal ini dimulai dengan upaya desentralisasi fiskal yang bertujuan untuk meningkatkan perkonomian daerah dan mengurangi ketimpangan pendapatan antar daerah di Indonesia (Indah, 2011). Pemerintah menerbitkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

UU No. 22 tahun 1999 menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus mempertimbangkan kemampuan ekonomi daerah, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, dan luas daerah. Hal ini diperkuat oleh UU No. 25 tahun 1999 yang menjamin ketersediaan sumber-sumber fiskal bagi pemerintah daerah. Kedua undang-undang tersebut beberapa kali direvisi sehingga menghasilkan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya UU No 32 tahun 2004 mewujudkan sebuah pemerintahan lokal yang lebih demokratis. Sebab, undang-undang tersebut menyatakan bahwa DPRD dan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Dengan adanya pemilihan langsung, pemerintah daerah mewakili masyarakat dalam pemerintahan untuk mengusahakan yang terbaik bagi daerahnya. perekonomian nasional. Adanya upaya desentralisasi fiskal memperkuat perekonomian daerah yang secara tidak langsung turut memperkuat Selain itu, sejak era reformasi, pemerintah daerah lebih leluasa dalam mengatur keuangannya tersendiri sehingga daerah lebih berpeluang untuk mengembangkan dan memanfaatkan potensi lokalnya.¹²

¹¹ Irawan Iwan 2023. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia. Binus University.

¹² Ibid hal. 6

Kebijakan otonomi daerah yang bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah akan memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Peningkatan dan pertumbuhan perekonomian daerah akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di pemerintah daerah. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan. Kewenangan daerah melalui otonomi daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan maksimal kepada para pelaku ekonomi di daerah, baik lokal, nasional, regional maupun global. Bahkan kalau ditelaah lebih lanjut, sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001 lalu, telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia.¹³ Dengan otonomi, pemerintah

daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (sharing) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.¹⁴

Perkembangan Aturan Pelaksanaan Otonomi Keuangan

Otonomi daerah di Indonesia telah mengalami perubahan signifikan, terutama sejak era reformasi pada tahun 1998. Pada tahun 1999, pemerintah Indonesia meluncurkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi tonggak awal dalam memberikan wewenang yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan lokal.¹⁵ Kemudian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan lebih banyak kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya.¹⁶

Pada tahun 2014, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan memberikan pijakan hukum yang lebih kuat untuk pemberian otonomi keuangan

¹³ Naning Fatmawatie (2016). Otonomi Daerah dan Pendapatan Daerah. STAIN Kediri Press.

¹⁴ Opcit hal. 4

¹⁵ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

daerah. Undang-Undang ini memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola keuangan mereka sendiri, termasuk pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).¹⁷

Sebelum diundangkannya PP Nomor 12 Tahun 2019, terdapat PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dengan diundangkannya PP Nomor 12 Tahun 2019, maka PP Nomor 58 Tahun 2005 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Terdapat banyak perubahan dalam PP Nomor 12 Tahun 2019, salah satu perubahannya adalah pada struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Perubahan tersebut menyesuaikan dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, berupa penyesuaian dengan sistem laporan keuangan menurut PP Nomor 71 Tahun 2010. Struktur APBD meliputi: pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan.¹⁸ Perubahan pada struktur pendapatan, struktur belanja daerah, dan struktur pembiayaan akan mengubah perencanaan, substansi, dan mekanisme evaluasi, termasuk pada sistem pelaporan.

Struktur APBD yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) PP 12 Tahun 2019

merupakan bagian kesatuan yang terdiri atas terdiri atas:

1. Pendapatan Daerah
2. Belanja Daerah
3. Pembiayaan Daerah

Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Pendapatan Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah dan penerimaan lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai penambah ekuitas yang merupakan hak daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Belanja Daerah adalah semua kewajiban Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Belanja Daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang tidak perlu diterima kembali oleh Daerah dan pengeluaran lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan diakui sebagai pengurang ekuitas yang merupakan kewajiban daerah dalam 1 (satu) tahun anggaran.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸ Tim UJDH BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Selatan (2019). Struktur APBD Dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Dengan dikeluarkannya PP Nomor 12 Tahun 2019, struktur APBD mengalami beberapa perubahan, menyesuaikan dengan struktur APBD yang diatur pada PP Nomor

71 Tahun 2010. Terkait dengan struktur pendapatan, dana perimbangan yang sebelumnya jadi satu dari tiga sumber pendapatan daerah berubah menjadi pendapatan transfer. Berikut tabel yang dapat dilihat perbedaan antara struktur APBD PP Nomor 58 Tahun 2005 dan PP Nomor 19 Tahun 2019.

Tabel 1. Struktur Pendapatan Daerah pada APBD

PP Nomor 58 Tahun 2005	PP Nomor 12 Tahun 2019
1. Pendapatan Asli Daerah: <ul style="list-style-type: none"> a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. 	1. Pendapatan Asli Daerah: <ul style="list-style-type: none"> a. pajak daerah; b. retribusi daerah; c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
2. Pendapatan Dana Perimbangan: <ul style="list-style-type: none"> a. DBH (Dana Bagi Hasil) b. DAU (Dana Alokasi Umum) c. DAK (Dana Alokasi Khusus) 	2. Pendapatan transfer: <ul style="list-style-type: none"> a. transfer Pemerintah Pusat: <ul style="list-style-type: none"> 1) dana perimbangan: <ul style="list-style-type: none"> (a) Dana Transfer Umum: <ul style="list-style-type: none"> (1) DBH (Dana Bagi Hasil) (2) DAU (Dana Alokasi Umum) <ul style="list-style-type: none"> (b) Dana Transfer Khusus: <ul style="list-style-type: none"> (1) DAK Fisik; dan (2) DAK Non Fisik. 2) dana insentif daerah; 3) dana otonomi khusus; 4) dana keistimewaan; dan 5) dana desa. b. transfer antar-daerah: <ul style="list-style-type: none"> 1) pendapatan bagi hasil; dan 2) bantuan keuangan.
3. lain-lain Pendapatan Daerah yang sah: <ul style="list-style-type: none"> a. hibah; b. dana darurat; dan/atau c. lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah. 	3. lain-lain Pendapatan Daerah yang sah: <ul style="list-style-type: none"> a. hibah; b. dana darurat; dan/atau c. lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Sumber : PP Nomor 58 Tahun 2005 & PP Nomor 12 Tahun 2019

Tidak hanya struktur APBD yang mengalami beberapa perubahan, menyesuaikan dengan struktur APBD yang diatur pada PP Nomor 71 Tahun 2010. Perbedaan Pada struktur Belanja Daerah yang diatur dalam PP Nomor 12 Tahun

2019 dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 ada pada klasifikasi belanja daerah. Perbandingan antara struktur belanja daerah pada PP Nomor 12 Tahun 2019 dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2. Struktur Belanja Daerah pada APBD

PP Nomor 58 Tahun 2005	PP Nomor 12 Tahun 2019
Klasifikasi belanja menurut jenis belanja terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> a. belanja pegawai; b. belanja barang dan jasa; c. belanja modal; d. bunga; e. subsidi; f. hibah; g. bantuan sosial; h. belanja bagi hasil dan bantuan keuangan; dan belanja tidak terduga. 	Klasifikasi Belanja Daerah terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> a. belanja operasi, dirinci atas jenis: <ol style="list-style-type: none"> 1) belanja pegawai; 2) belanja barang dan jasa; 3) belanja bunga; 4) belanja subsidi; 5) belanja hibah; dan 6) belanja bantuan sosial. b. belanja modal c. belanja Tidak Terduga d. belanja transfer, dirinci atas jenis: <ol style="list-style-type: none"> 1) belanja bagi hasil; dan 2) belanja bantuan keuangan

Sumber : PP Nomor 58 Tahun 2005 & PP Nomor 12 Tahun 2019

Selain pendapatan dan belanja daerah yang mengalami beberapa perubahan, terdapat juga penambahan jenis pembiayaan pada struktur Pembiayaan Daerah yang diatur dalam PP Nomor 12

Tahun 2019 dengan PP Nomor 58 Tahun 2005. Perbandingan antara struktur Pembiayaan Daerah pada PP Nomor 12 Tahun 2019 dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3. Struktur Pembiayaan Daerah pada APBD

PP Nomor 58 Tahun 2005	PP Nomor 12 Tahun 2019
a. Penerimaan pembiayaan bersumber dari: <ol style="list-style-type: none"> 1) SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran); 2) pencairan Dana Cadangan; 3) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; 4) penerimaan pinjaman; dan 5) penerimaan kembali pemberian pinjaman 	a. Penerimaan pembiayaan bersumber dari: <ol style="list-style-type: none"> 1) SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran); 2) pencairan Dana Cadangan; 3) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; 4) penerimaan Pinjaman Daerah; 5) penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau

<p>b. Pengeluaran pembiayaan mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) pembentukan dana cadangan; 2) penyertaan modal pemerintah daerah; 3) pembayaran pokok utang; dan pemberian pinjaman. 	<p>penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.</p> <p>. b. Pengeluaran Pembiayaan dapat digunakan untuk Pembiayaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) pembayaran cicilan pokok Utang yang jatuh tempo; 2) penyertaan modal daerah; 3) pembentukan Dana Cadangan; 4) Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau 5) Pengeluaran Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
--	--

Sumber : PP Nomor 58 Tahun 2005 & PP Nomor 12 Tahun 2019

Dampak Otonomi Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Nasional

Aspek pertumbuhan ekonomi daerah menjadi faktor penting untuk menentukan besarnya transfer pemerintah pusat kepada daerah. Terkait dengan pertumbuhan, daerah-daerah yang mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, seharusnya mendapatkan alokasi DAU yang lebih kecil. Namun demikian, meskipun konvergensi antar daerah mampu teratasi (dengan adanya transfer DAU), kinerja pemerintah daerah bisa jadi berbeda. Daerah yang mempunyai tingkat pertumbuhan lebih baik relatif mempunyai tingkat kesiapan yang lebih baik pula untuk menghadapi desentralisasi. Pengalaman dan kapabilitas dalam pengelolaan keuangan menjadi modal dasar yang kuat untuk meningkatkan kemandirian daerah dalam era desentralisasi fiskal.⁷⁸ Pemberian otonomi kepada daerah

ini lebih cepat memacu pertumbuhan ekonomi secara nasional. Bohte dan Meier (2000) melakukan komparasi pertumbuhan ekonomi pada pemerintahan yang tersentralisasi dengan pemerintahan terdesentralisasi. Kedua peneliti ini menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat dan lebih tinggi ternyata terjadi pada pemerintahan yang terdesentralisasi.

Secara formal desentralisasi mulai berlaku sejak 1 Januari 2001, pada masa ini dasar hukum pemberlakuan desentralisasi dibuat undang-undang baru yang menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yakni Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kemudian Undang-Undang ini diperbaharui dengan Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang

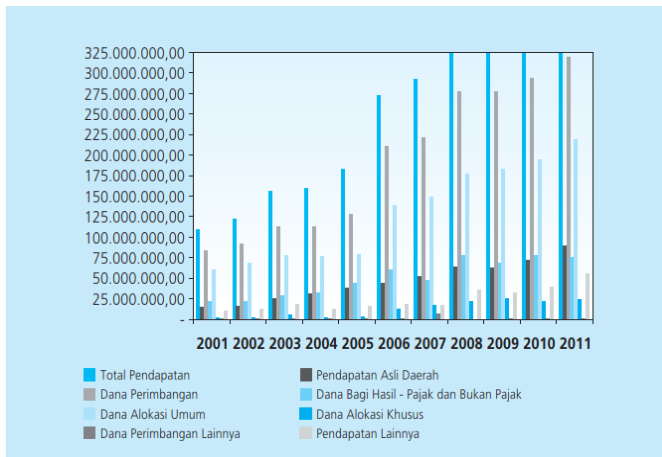
⁷⁸ Adi hari Priyo (2005). Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi. Jurnal Interdisipliner Kritis UKSW.

No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang memberikan kewenangan atau otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional.⁷⁹

Salah satu keberhasilan dari otonomi keuangan daerah yaitu dengan meningkatnya kinerja keuangan daerah

yang dapat digambarkan dari pendapatan dan belanja daerah tersebut, dan kemudian diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara nasional. Berdasarkan hasil penelitian Nurhemi & Guruh Suryani (2015), terlihat pada grafik berikut peningkatan penerimaan daerah di Indonesia dari tahun 2001-2011.

Grafik 1. Komposisi Penerimaan Daerah di Indonesia (Juta Rupiah)



Sumber: Kemenkeu, 2011

Selama sepuluh tahun pelaksanaan desentralisasi fiskal sejak tahun 2001 hingga 2011, penerimaan daerah-daerah di Indonesia tumbuh sebesar 321,4%. Peningkatan penerimaan yang signifikan besar disebabkan meningkatnya sumber penerimaan daerah dari dana bagi hasil pajak dan bukan pajak (BHPBP), serta

dana alokasi umum (DAU). Apabila kita tinjau berdasarkan komponen atau sumber penerimaan daerah, maka komponen terbesar dari penerimaan daerah adalah dana perimbangan berupa DAU, BHPBP, dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang memiliki kontribusi rata-rata sebesar 73% dari total penerimaan daerah. Sedangkan

⁷⁹ Nurhemi & Guruh Suryani. Dampak Otonomi Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi

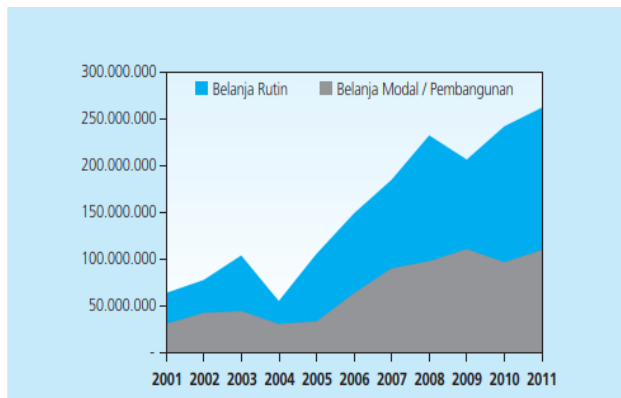
Di Indonesia. Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Volume 18, Nomor 2, Oktober 2015

Pendapatan Asli daerah (PAD) hanya memberikan kontribusi rata-rata sekitar 17%. Rendahnya proporsi penerimaan PAD dibandingkan dengan dana perimbangan mengindikasikan belum optimalnya pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber penerimaan. Dapat dikatakan bahwa secara umum penerimaan pemerintah daerah masih didominasi oleh transfer dari Pemerintah Pusat berupa DAU dan BHPBP.⁸⁰

Komponen belanja daerah merupakan perwujudan pemerintah daerah

dalam mengeluarkan uangnya untuk pelayanan publik. Terdapat empat pos utama di dalam belanja daerah yaitu pos Belanja Pegawai, pos Belanja Barang dan Jasa, pos Belanja Modal, dan pos Belanja lainnya. Melalui belanja daerah ini diperoleh informasi prioritas belanja yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang dapat berdampak pada kesejahteraan warganya. Berikut grafik belanja daerah selama sepuluh tahun terakhir.

Grafik 1. Belanja Daerah di Indonesia (Juta Rupiah)



Sumber: Kemenkeu, 2011

Dari sisi pengeluaran, total belanja daerah dari tahun 2001 hingga tahun 2011 mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan. Secara total belanja daerah mengalami pertumbuhan sebesar 430% dalam kurun waktu tersebut. Sementara itu

belanja rutin tumbuh 313,8%, sedangkan belanja modal/pembangunan tumbuh sebesar 263% pada periode yang sama. Dari komposisi belanja daerah secara proporsional ternyata pengeluaran pemerintah daerah sebagian besar

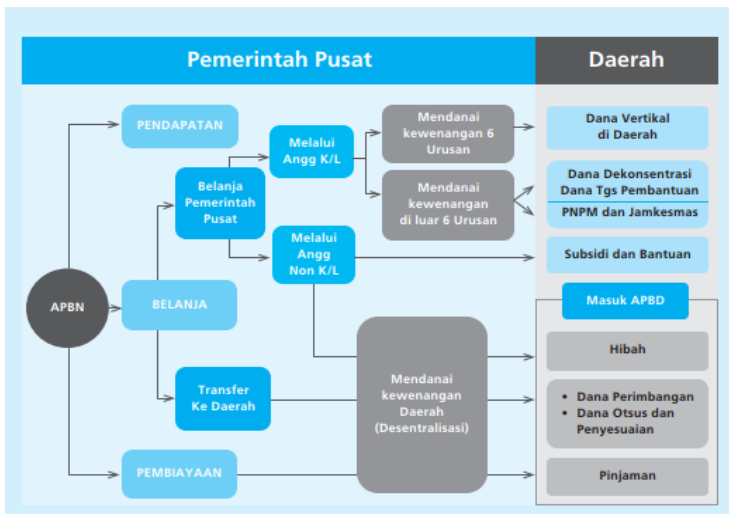
⁸⁰ Ibid hal. 11

digunakan untuk pengeluaran rutin yang mencapai rata-rata 59%, bahkan proporsinya terus bertambah seiring berjalannya waktu. Sementara itu, untuk pengeluaran pembangunan share-nya rata mencapai 41%.⁸¹

Untuk mendukung dan mempercepat pencapaian tujuan nasional, maka kebijakan makro ekonomi harus dilakukan melalui harmonisasi arah kebijakan fiskal, moneter, sektor riil maupun neraca pembayaran. Untuk mewujudkan kebijakan makro yang sehat perlu didukung oleh kebijakan keuangan daerah yang sejalan dengan

kebijakan fiskal nasional. Selain dana transfer ke daerah, pemerintah pusat juga mengalokasikan sebagian besar belanja untuk mendanai urusan pusat di daerah dan pelayanan kepada masyarakat, antara lain melalui subsidi, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, bantuan masyarakat melalui PNPM dan Jamkesmas, hibah, dan lain-lain. Apabila dihitung secara keseluruhan, maka dana yang mengalir ke daerah telah mencapai kisaran 60% dari belanja negara. Gambar di bawah ini memperlihatkan alur belanja Pemerintah Pusat ke daerah.⁸²

Gambar 1. Alur Belanja APBN ke Daerah



Sumber: Kemenkeu, 2013

Kebijakan desentralisasi fiskal pada dasarnya mengikuti prinsip *money follows*

function, dimana penyerahan beban kewenangan kepada daerah harus diikuti

⁸¹ Ibid. Hal 11

⁸² Ibid. Hal 11

dengan penyerahan sumber-sumber pendanaan kepada daerah. Penyerahan sumber pendanaan terutama dilakukan melalui penyerahan kewenangan untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah, dan penyerahan pendanaan melalui transfer ke daerah. Desentralisasi fiskal di Indonesia menitikberatkan pada desentralisasi di sisi pengeluaran, sehingga pemberian kewenangan pungutan perpajakan daerah dan retribusi daerah relatif terbatas, namun kepada daerah diberikan kewenangan yang luas untuk melakukan pengeluaran sesuai prioritas dan kebutuhan daerah. Sebagian besar dana transfer ke daerah bersifat *block grant* (dapat digunakan secara bebas oleh daerah dan dipertanggungjawabkan sepenuhnya di level daerah, yaitu kepada DPRD). Untuk mendukung pencapaian prioritas nasional, kepada daerah juga diberikan transfer yang bersifat *specific grant* (diarahkan penggunaannya oleh Pemerintah Pusat), antara lain melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) sehingga dapat menjaga keterkaitan antara program di Pusat dan daerah. Untuk menjaga *governance* penggunaan dana publik, maka pengelolaan APBD harus mengacu kepada pola pengelolaan keuangan Negara yang diatur dalam paket UU Keuangan Negara.⁸³ (Fatmawatie,

2016).

Berdasarkan hasil temuan Nurhemi & Guruh Suryani (2015), yakni bahwa pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi tidak konklusif untuk kasus desentralisasi di Indonesia. Tidak sesuai bukti empiris dengan teori ini dapat dipengaruhi oleh formula transfer fiskal yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Selain itu Total Belanja Daerah sangat ditentukan oleh pengelolaan keuangan daerah dimana proporsi terbesar belanja daerah adalah belanja pegawai (44% dari APBD) sementara itu proporsi belanja modal relatif lebih kecil (22%) sehingga pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi relatif tidak besar. Dengan memperhatikan pengelolaan belanja daerah dimana belanja pemerintah daerah lebih besar persentasenya untuk belanja rutin dibandingkan dengan belanja modal sehingga efek dari belanja atau pengeluaran pemerintah daerah belum dapat mengatasi permasalahan-permasalahan dimaksud. Untuk itu pemerintah pusat perlu membuat mekanisme yang mendorong pemerintah daerah untuk memaksimalkan belanja modalnya.

Alokasi belanja modal harus dilakukan secara cermat, belanja modal hendaknya tidak hanya ditujukan untuk kepentingan pembangunan infrastruktur

⁸³ Ibid. Hal 11

yang mampu memacu peningkatan investasi swasta di daerah. Pertumbuhan ekonomi dan upaya peningkatan PAD relatif terjamin, namun demikian yang paling diuntungkan justru pihak swasta, dalam hal ini investor (para pemilik modal). Belanja ini hendaknya juga memprioritaskan infrastruktur pembangunan ekonomi yang dapat dinikmati publik. Pemda harus mengupayakan agar pertumbuhan ekonomi terjadi secara merata (mengurangi disparitas pertumbuhan ekonomi).

Kesimpulan

Pemberian wewenang pengelolaan keuangan daerah melalui sistem otonomi keuangan telah menjadi landasan bagi pemerintah daerah di Indonesia sejak tahun 1999. Seiring dengan berjalannya waktu dan sejumlah perubahan aturan, otonomi daerah bertujuan meningkatkan pembangunan di tingkat lokal dan berdampak positif secara nasional. Sebelum era reformasi, otonomi daerah belum dapat sepenuhnya memenuhi kebutuhan rakyat, dan fenomena etnosentrisme muncul sebagai ungkapan kekecewaan terhadap pemerintahan pusat. Namun, sejak reformasi dimulai, desentralisasi fiskal berkembang pesat dengan penerbitan undang-undang yang mengatur otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Melalui

otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam mengatur keuangannya, memungkinkan pengembangan potensi lokal dan memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat. Upaya desentralisasi fiskal juga bertujuan meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia.

Perkembangan aturan pelaksanaan otonomi keuangan terjadi sejak era reformasi, dengan undang-undang pemerintahan daerah pada tahun 1999 menjadi tonggak awal. Undang-undang selanjutnya, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Nomor 23 Tahun 2014, semakin memperkuat wewenang pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya. Perubahan-perubahan tersebut tercermin dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang mencakup pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Terdapat pula penyesuaian struktur APBD, seperti perubahan dalam pendapatan transfer, untuk mengoptimalkan penggunaan dana dan mempertahankan keseimbangan antara pendapatan asli daerah dan dana perimbangan.

Dampak dari otonomi keuangan daerah tidak hanya terasa di tingkat lokal tetapi juga memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi nasional.

Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya keuangannya, yang diharapkan mendorong pertumbuhan ekonomi di tingkat daerah. Peningkatan penerimaan daerah dari tahun 2001 hingga 2011 mencerminkan efektivitas pelaksanaan otonomi keuangan. Meskipun penerimaan pendapatan asli daerah masih perlu ditingkatkan, dana perimbangan, termasuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH), menjadi pendorong signifikan dalam mendukung keuangan daerah. Namun, penting untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan daerah lebih memprioritaskan belanja modal untuk pembangunan infrastruktur yang merata, sehingga pertumbuhan ekonomi dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat.

Daftar Pustaka

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- PP Nomor 12 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- PP Nomor 58 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. (2005).
- Dollery, B. (2009). Local Government Reform and Local Government Finance. *Journal of New England University*.
- Fatmawatie, N. (2016). *Otonomi Daerah dan Pendapatan Daerah*. STAIN Kediri Press.
- Halim, A. (2007). *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba.
- Iwan, I. (2023, October). Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia .
- Manopo, N. D. (2015). Analisis Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Minahasa Tenggara . *Jurnal Ekonomi*, 1-14.
- Mardiasmo. (2015). *Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi Yogyakarta.
- Mudrajat, A. (2015). Pemberian Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah: Studi Kasus di Provinsi XYZ.
- Pradhan, M. B. (1999). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis . *Public Administration and Development*19(1), 19-36.
- Prakoso, A. W. (2019). Pengaruh Kesadaran Dan Pengetahuan Wajib Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak . *Jurnal Akuntansi & Ekonomi FE Univ. PGRI Vol.4 No. 1*, 18-31.
- Priyo, A. h. (2005). Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi. *Jurnal Interdisipliner Kritis UKSW*.

Sarangih, P. M. (2015). Pengaruh Alokasi Belanja Modal pada Kinerja Keuangan Daerah: Studi pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

Selatan, T. U. (2019). *Struktur APBD Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Suryani, N. &. (2015). Dampak Otonomi Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Volume 18, Nomor 2*.

KONFLIK PUSAT-DAERAH DALAM PROSES DESENTRALISASI DI INDONESIA

Irfan Abubakar
CSRC UIN Jakarta
E-mail: irfan.abubakar@uinjkt.ac.id

Abstract

This study aims to explain the central-regional conflict that took place in the decentralization process in Indonesia. As a qualitative study, this article examines texts from the historical literature on political conflicts that occurred in the context of central-regional relations during the Old Order and New Order periods as well as literature on vertical and horizontal conflicts after the implementation of the Regional Autonomy Law in the reform era. Data analysis primarily utilizes Simon Fisher's (2000) position gap theory. After the implementation of the Regional Autonomy Law, which has improved over time, central-regional conflicts are no longer characterized by issues of grievances due to the unequal distribution of power and authority between the central and regional governments. However, central-regional conflict still occurs in the form of a gap in positions between the central and regional governments who assess the implementation of regional autonomy from the perspective of maintaining national unity and integration. Regional parties want a larger portion of decentralization, while central parties want a heavier portion of centralization. Both assess each other's orientation from the same perspective, unity. Currently, the trigger for central-regional conflict originates from horizontal conflict between autonomous regions that compete for regional income sources and between regional heads and DPRD who have different political interests in the context of direct regional heads election.

Keywords: *decentralization, positional gap, central-regional conflict, regional autonomy law*

Abstrak

Studi ini bertujuan menjelaskan mengenai konflik pusat-daerah yang berlangsung dalam proses desentralisasi di Indonesia. Sebagai studi kualitatif, artikel ini menelaah teks-teks dari literatur sejarah konflik politik yang terjadi dalam konteks hubungan pusat-daerah selama periode Orde Lama dan Orde Baru serta literatur-literatur konflik vertikal dan horizontal pasca pemberlakuan UU Otonomi Daerah di zaman reformasi. Analisis data terutama memanfaatkan teori kesenjangan posisi Simon Fisher (2000). Setelah pelaksanaan UU Otonomi Daerah yang dari waktu ke waktu mengalami perbaikan, konflik pusat-daerah tidak lagi diwarnai oleh isu kekecewaan karena distribusi kekuasaan dan kewenangan yang tidak setara antara pusat. Namun konflik pusat-daerah masih terjadi dalam bentuk kesenjangan posisi antara pusat-daerah yang menilai penyelenggaraan otonomi daerah dari perspektif menjaga persatuan dan integrasi nasional. Pihak daerah menginginkan porsi desentralisasi lebih besar, sedangkan pihak pusat menghendaki porsi sentralisasi yang lebih berat. Keduanya menilai orientasi masing-masing dari perspektif yang sama, persatuan. Dewasa ini, pemicu konflik pusat-daerah bersumber dari konflik horizontal antara daerah otonom yang bersaing memperebutkan sumber-sumber pendapatan daerah dan antara kepala daerah dan DPRD yang berbeda kepentingan politik dalam konteks diberlakukannya Pilkada Langsung.

Kata Kunci : desentralisasi, kesenjangan posisi, konflik pusat-daerah, UU otonomi daerah

PENDAHULUAN

Tidak lama setelah kemerdekaan, pemerintah Indonesia harus menghadapi konflik internal dengan para elit daerah baik dari kalangan militer maupun sipil yang menuntut pemisahan diri. Pada saat yang bersamaan, mereka juga harus melawan agresi Belanda yang hendak merebut kembali wilayah Indonesia dari tangan kekuasaan Jepang. Dalam menghadapi gerakan separatis pemerintah mengerahkan kekuatan tentara untuk menumpasnya. Dalam sejarah terdapat sejumlah gerakan separatis yang menjalankan aksinya di daerah. Yang terbesar adalah pemberontakan PKI Madiun tahun 1948, DI/TII di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Aceh (1950-1962), PRRI di Sumatera Barat (1956), dan Permesta di Sulawesi (1957). Setelah pemerintahan Orde Lama beralih ke Orde Baru, pemerintah pusat masih harus menghadapi gerakan separatis yang muncul di era Orde Baru, yaitu Gerakan Aceh Merdeka (GAM) (1976-2005) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) (1965-sekarang).

Setelah reformasi tahun 1998, pemerintah pusat harus menghadapi konflik horizontal yang melibatkan komunitas agama dan suku yang berbeda. Di antara

konflik komunal yang paling dahsyat dampaknya adalah konflik komunal antara Muslim-Kristen di Ambon dan Poso (1999-2004) dan konflik etnis antar suku Madura vs Dayak dan Melayu yang terjadi di Sampit dan Sambas, Kalimantan. Di masa Orde Lama dan Orde Baru, penyelesaian konflik dilakukan dengan pendekatan militeristik yang bertujuan menekan dan menghentikan pemberontakan. Di masa reformasi, berbagai konflik horizontal dan beberapa yang vertikal diatasi dengan pendekatan yang lebih mengedepankan cara-cara non-militeristik baik litigasi (penegakan hukum) atau non-litigasi, seperti mediasi, negosiasi, fasilitasi, dan rekonsiliasi.¹ Perubahan pendekatan dalam menghadapi konflik tidak terlepas dari transformasi sistem politik Indonesia dari otoritarianisme ke demokrasi. Perubahan sistem politik ikut mempengaruhi pola hubungan pusat-daerah yang sebelumnya sentralistik menjadi desentralisasi.

Konflik pusat-daerah di masa Orde Lama dan Orde Baru membawa isu kekecewaan dan ketidakpuasan para elit daerah terhadap kebijakan pemerintahan pusat yang dinilai tidak adil dalam distribusi kekuasaan dan kekayaan ke daerah. Pada masa itu menguat persepsi di sebagian

¹ Chaider S. Bamualim dan Karlina Helmanita, ed., *Communal Conflicts in Contemporary Indonesia* (Jakarta, Indonesia, 2002).

kalangan elit daerah bahwa pemerintah pusat menjalankan pembangunan Jawa sentris dengan menganaktirikan daerah-daerah. Ralf Dahrendorf dalam karya klasiknya “*Class and Class Conflict in Industrial Society*” mengatakan bahwa terjadinya hubungan yang tidak selaras antara penguasa dan rakyatnya atau antara kelompok-kelompok elit di masyarakat disebabkan oleh ketidaksetaraan distribusi kekuasaan dan kewenangan.² Kegagalan mengelola ambisi menjalankan kekuasaan dan kewenangan dalam mengelola sumber-sumber kekuasaan di Indonesia telah menyebabkan konflik kekerasan yang kontraproduktif dalam sejarah Indonesia.

Literatur tentang sejarah hubungan pusat-daerah menunjukkan bahwa pemerintahan Soekarno dan Soeharto memang mengusung kebijakan sentralistik dalam sistem pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sentralisasi diyakini sebagai pilihan paling rasional dalam memandu hubungan pusat-daerah saat itu karena dengan sentralisasi persatuan Indonesia dapat dijamin dan disintegrasikan yang disebabkan oleh wilayah yang luas

dan budaya yang beragam dapat dicegah. Meskipun ide tentang desentralisasi telah tercantum dalam Pasal 18 UUD Tahun 1945, dalam praktiknya, yang dimanifestasikan dalam peraturan perundangan-undangan, seperti UU Pemerintah Daerah (Pemda) No 5 tahun 1974, tetaplah kental dengan semangat sentralisasi.³

Angin reformasi yang dipicu oleh krisis moneter internasional, dan krisis ekonomi dan politik yang menjadi dampaknya, telah mendorong kritisisme terhadap sentralisasi dan dukungan terhadap desentralisasi. Kebijakan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi dianggap lebih efektif dalam menjamin persatuan yang lebih sejati karena memungkinkan terciptanya hubungan pusat-daerah yang seimbang dalam kekuasaan dan kewenangan disamping memberdayakan potensi daerah serta mengurangi beban pusat dalam melaksanakan pembangunan di Indonesia yang luas.⁴ Harus diakui bahwa semenjak diberlakukannya UU Otonomi Daerah tidak lagi terjadi konflik terbuka, kecuali untuk

² Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (Stanford, Calif: Stanford Univ Pr, 1959).

³ Priyambudi Sulistiyanto dan Maribeth Erb, “Introduction: Entangle Politics in Post-Suharto Indonesia,” dalam *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*, ed. oleh Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto, dan Carol Faucher (London; New York: Routledge, 2013); Pratikno, “Exercising freedom: Local autonomy and democracy in Indonesia, 1999–2001,” dalam *Regionalism in Post-*

Suharto Indonesia, ed. oleh Maribeth Erb, Carol Faucher, dan Priyambudi Sulistiyanto (London; New York: Routledge, 2005), 21–35; Riyas Rasyid, “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan,” dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, ed. oleh Syamsuddin Haris (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), 3–24.

⁴ Rasyid, “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan.”

tujuan pemulihan keamanan, yang melibatkan operasi militer untuk menyelesaikan konflik politik seperti pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Namun, sejak lahirnya UU Pemda No 22 Tahun 1999, UU Pemda No 32 Tahun 2004, hingga disahkannya UU Pemda No 23 Tahun 2014, yang merevisi UU sebelumnya, hubungan pusat-daerah tidak serta merta terbebas dari konflik dan ketidakselarasan.

Tulisan ini berusaha menguraikan dan menjelaskan bagaimana konflik pusat-daerah dalam proses pelaksanaan kebijakan desentralisasi yang kalau dihitung sejak tahun 1999 telah berjalan selama 24 tahun di tahun 2023. Sejumlah literatur yang membahas isu ini telah menekankan faktor persaingan antara elit politik dan perebutan Sumber Daya Alam (SDA) antara pusat dan daerah sebagai akar penyebab konflik.⁵ Saya beranggapan bahwa konflik pusat-daerah dalam konteks desentralisasi tidak akan utuh dipahami tanpa melibatkan perspektif kesenjangan posisi antara pemerintah pusat dan daerah dalam melihat bagaimana seharusnya desentralisasi dijalankan dalam bingkai persatuan dan kesatuan Indonesia. Kesenjangan posisi

yang dimaksud, meminjam Simon Fisher (2000), adalah ketidakselarasan dalam cara masing-masing pihak yang berkonflik melihat faktor penyebab konflik sehingga masing-masing bertahan dengan sikap subyektifnya dan dalam memperjuangkan kepentingannya masing-masing.⁶

Pembahasan artikel ini akan dimulai dengan memaparkan latar historis konflik pusat-daerah yang melibatkan gerakan separatis dan penanggulangannya oleh pemerintah pusat. Selanjutnya akan dipaparkan konteks reformasi dan demokratisasi yang mendasari lahirnya UU Otonomi Daerah di awal-awal reformasi. Lalu disusul dengan pembahasan mengenai kesenjangan posisi antara pihak pusat-daerah dalam menilai pelaksanaan UU Otonomi Daerah serta peluang merevisinya. Terakhir akan dibahas mengenai contoh-contoh konflik pusat-daerah yang juga melibatkan konflik horizontal antara daerah otonom sebagai dampak kebijakan desentralisasi.

PEMBAHASAN

Konflik Pusat-Daerah dan Isu

Sentralisasi dalam Sejarah Indonesia

Setelah Indonesia merdeka,

⁵ Irtanto Irtanto, "Konflik dalam Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan" (Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Politik dan Pemerintahan, Jakarta: Penerbit BRIN & Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur, 2021). Lihat juga Mérove Gijssberts Hagendoorn Louk, *Nationalism and*

Exclusion of Migrants: Cross-National Comparisons (London: Routledge, 2017), <https://doi.org/10.4324/9781315248349>.

⁶ Simon Fisher, *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*, (Jakarta: The British Council, 2000), hal. 8-9

pemerintahan yang baru seumur jagung harus segera berbenah menyusun sistem pemerintahan dan ketatanegaraan. Para pendiri bangsa telah terlibat dalam perdebatan mengenai bagaimana pola relasi pusat dan daerah seharusnya ditata. Dalam perdebatan konstitusional tersebut, para elit politik RI tampak cenderung mendukung ide pemerintahan yang sentralistik. Di mata mereka sistem sentralisasi yang melibatkan kontrol pusat terhadap semua daerah di Indonesia dapat menjamin persatuan negara Indonesia yang secara geografis terdiri dari ribuan pula yang dihuni oleh manusia dari beragam etnik, agama dan budaya. Namun, pada saat yang sama mereka juga menyadari pentingnya memberikan kewenangan, meskipun secara terbatas, kepada daerah untuk mengatur pemerintahannya

Karena itu, tidak mengherankan bahwa ide desentralisasi telah dimuat dalam UUD Tahun 1945 Pasal 18. Namun, ide tersebut masih bersifat umum berkenaan dengan pengakuan terhadap eksistensi pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, tetapi belum lagi mengandung makna yang distingtif tentang pola hubungan pusat-daerah. Seperti apa status pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pemerintahan pusat dan bagaimana pelaksanaan kewenangan

pemerintah dan pengelolaan urusan pembangunan di daerah belum didefinisikan secara cukup jelas. Sungguhpun demikian, keinginan menjalankan desentralisasi telah ditunjukkan oleh pemerintahan Soekarno setidaknya selama dekade awal pemerintahannya. Hal itu dibuktikan dengan pengesahan UU tentang Pemerintah Daerah Tahun 1948, 1949 dan tahun 1957 di mana kandungan pasal-pasalny telah mendukung adanya desentralisasi dan demokrasi di tingkat lokal. Namun, situasi negara yang masih diliputi perang melawan agresi militer Belanda mempersulit implementasi UU tersebut. Akhirnya, keluarnya Dekrit Presiden tahun 1959 menutup pintu rapat-rapat bagi pelaksanaan desentralisasi dan sekaligus menandai kembali menguatnya sentralisasi sebagai kebijakan pemerintahan di Indonesia hingga berakhirnya periode Orde Lama tahun 1968.⁷

Konflik politik bersenjata di seputar diskursus hubungan pusat-daerah setelah kemerdekaan pertama kali muncul di Madiun dengan Pemberontakan PKI tahun 1948. Lalu kontak senjata tentara nasional dengan Negara Islam Indonesia (NII)/Tentara Islam Indonesia (TII) terjadi pada 25 Januari 1949 ketika milisi TII pimpinan Kartosuwiryo mulai menyerang

⁷ Pratikno, "Exercising freedom: Local autonomy and democracy in Indonesia, 1999–2001."

pasukan Devisi Siliwangi yang kembali dengan *long march* dari Yogyakarta dan Jawa Tengah ke Jawa Barat wilayah basisnya. Kartosuwiryo mengklaim teritori Jawa Barat sebagai wilayah kekuasaan NII atau Darul Islam (DI) yang diproklamirkannya menyusul perundingan Renville Januari 1948. Hasil kesepakatan Renville merugikan Indonesia karena masih diakuinya kedaulatan Belanda atas sebagian wilayah Indonesia, termasuk Jawa Barat. Sebagai konsekuensinya tentara Indonesia yang bermarkas di Jawa Barat diperintahkan untuk ditarik keluar dari wilayah tersebut. Para prajurit Devisi Siliwangi mengikuti perintah kesepakatan dan melakukan hijrah ke Yogyakarta dan Jawa Tengah. Di pihak lain, para pemimpin NII/TII yang bermarkas di Jawa Barat menolak kesepakatan tersebut dan menganggap TNI dan militer Belanda sebagai musuh yang harus dilawan. Aksi pemberontakan DI/TII dapat dimaknai sebagai bentuk kekecewaan elit politik daerah terhadap keputusan pemerintah pusat, sebuah dalil yang digunakan Kartosuwiryo memproklamirkan berdirinya NII.⁸

Konflik politik pusat-daerah yang secara gamblang mengusung isu

desentralisasi baru terjadi tahun 1956-1957 dan melibatkan kelompok politisi dan militer yang kecewa terhadap pemerintah pusat. Pada tahun-tahun tersebut muncul dua gerakan politik di daerah yang pada perkembangan selanjutnya menuntut pemisahan diri dari RI. Keduanya adalah gerakan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) yang berpusat di Sumatera dan Perjuangan Rakyat Semesta (Permesta) di Sulawesi. Kedua gerakan politik daerah tersebut muncul sebagai ungkapan kekecewaan para elit di kedua daerah tersebut yang pupus kepercayaannya kepada pemerintah pusat yang dianggap terlalu Jawa sentris dan berlaku tidak adil dalam alokasi dana pembangunan kepada daerah di luar Pulau Jawa. Mereka mengeritik keras kebijakan yang terlalu sentralistik dan menuntut dilaksanakannya desentralisasi. Kondisi kekecewaan ini diperparah oleh berbagai masalah konflik antar partai dan konflik dalam tubuh TNI selama masa Kabinet Ali Sastroamijoyo II (1956-1957).⁹

Pada masa itu berbagai ungkapan kekecewaan daerah tidak direspon dengan menawarkan konsep otonomi daerah. Setelah kekecewaan meningkat menjadi gerakan politik pemisahan, jawaban

⁸ Solahudin, *NII Sampai Ji Salafy Jihadisme di Indonesia*, 2 ed. (Depok, Indonesia, 2011).

⁹ Audrey R. Kahin, *Dari pemberontakan ke integrasi Sumatra Barat dan politik Indonesia, 1926-1998*

(Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005); Surayah Rasyid, "PERMESTA MENGGUGAT (Telaah Atas Pemberlakuan Otonomi Daerah)," *Al-Hikmah* 19, no. 2 (13 Desember 2017): 119–34.

pemerintah menumpasnya dengan pendekatan militeristik. Pemerintahan Soekarno menumpas pemberontakan PRRI/Permesta Tahun 1958 dengan mengerahkan operasi militer, yang melibatkan gabungan Angkatan Darat, Angkatan Udara, dan Angkatan Laut di Sumatera Tengah.¹⁰ Pendekatan ini dianggap sah dan strategi yang lebih tepat pada masa itu. Maka alih-alih berpikir untuk meninjau ulang sentralisasi, pemerintahan Soekarno justru semakin memperkuat paradigma sentralisme hingga Orde Lama jatuh digantikan oleh Orde Baru.¹¹

Pada masa Orde Baru walaupun kondisi politik sangat stabil, penyelenggaraan pemerintahan daerah masih bersifat sentralistik dan bahkan sentralisasi semakin hegemonik. Lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertujuan memperkenalkan desentralisasi, melainkan menjadi dasar hukum bagi kebijakan yang sangat sentralistik.¹² Menurut Ryaas Rasyid, seorang pakar pemerintahan daerah yang mendukung perubahan UU No 5 Tahun 1975, gagalnya pelaksanaan

desentralisasi di masa Orde Baru bukan semata-mata disebabkan oleh keengganan pemerintahan pusat untuk mendelegasikan kewenangan kepada daerah sebagaimana amanat Pasal 11 ayat 1 UU tersebut. Tapi justru karena UU tersebut tidak memungkinkan lahirnya para pemimpin daerah yang akuntabel terhadap konstituennya di daerah. Konsekuensinya, menurut Rasyid, para elit pemerintahan di daerah justru terkesan menikmati kebijakan yang sentralistik tersebut.¹³

Seperti halnya pemerintahan Orde Lama, pemerintahan Orde Baru menyelesaikan konflik pusat-daerah dengan pendekatan militeristik. Selama periode Orde Baru konflik terbuka dan bersenjata yang dihadapi pemerintah pusat adalah konflik dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) (1976-2005), konflik dengan Organisasi Papua Merdeka (OPM) (1965-sekarang). Akar masalah konflik mencakup isu-isu yang kompleks dari politik, budaya, agama dan sosial-ekonomi. Tetapi faktor mengakar yang tidak bisa dipungkiri adalah kekecewaan para elit di kedua daerah terhadap kebijakan pemerintahan pusat yang dinilai tidak adil dalam hal alokasi

¹⁰ Syamdani, *PRRI, pemberontakan atau bukan?* (Media Pressindo, 2009).

¹¹ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004 (translated into Indonesian)* (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2005).

¹² Muchammad Ali Safa'at, "Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah" (Focus Group Discussion Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang

Pemerintahan Daerah Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Jakarta, 15 September 2015).

¹³ Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan," dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, ed. oleh Syamsuddin Haris (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), 3-24, hal. 3-4.

dana hasil alam, tambang emas di Papua dan gas di Aceh, yang dinilai lebih banyak mengalir ke pusat. Pendekatan militeristik dalam mengatasi tuntutan pemisahan diri dari dua daerah provinsi di wilayah paling barat dan paling timur tersebut telah menyebabkan hilangnya ribuan nyawa warga sipil dan kerugian material dan trauma kemanusiaan yang dialami oleh keluarga korban serta kerugian material-moral yang diderita oleh pemerintah RI. Setelah reformasi dan melalui serangkaian upaya resolusi konflik penyelesaian konflik politik pusat-daerah di dua provinsi tersebut diselesaikan pemberian otonomi khusus asimetris, sebuah model otonomi yang diberlakukan secara khusus di sebuah daerah karena mempertimbangkan kekhususan yang dimiliki daerah dimaksud.¹⁴

Era Reformasi dan Lahirnya UU

Otonomi Daerah

UU Otonomi Daerah adalah salah satu buah dari reformasi sistem politik untuk meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia. Merespon tuntutan reformasi yang kencang dari para agensi perubahan di pusat dan daerah, Pemerintahan BJ Habibie

mengajukan Rancangan UU Otonomi Daerah kepada MPR RI untuk kemudian berhasil disahkan sebagai satu paket UU, yaitu UU Pemerintah Daerah No 22 Tahun 1999 dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah No 25 Tahun 1999. UU tersebut menggantikan UU Pemerintah Daerah No 5 Tahun 1974 warisan pemerintahan Orde Baru. Dengan paket UU tersebut, sebagian kekuasaan dan kekayaan negara diberikan kepada kabupaten/kota untuk dikelola. Begitu pula, hak-hak untuk memperoleh hasil keuntungan produksi SDA dibagi ke daerah penghasil secara lebih adil. Namun, paket UU tersebut baru dilaksanakan secara komprehensif pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid di tahun 2001.¹⁵

Krisis moneter yang melanda Indonesia pada tahun 1998 yang juga menimpa negara-negara di Asia lainnya, seperti Korsel, Thailand, Hongkong, Laos dan Filipina, telah menyebabkan jatuhnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika dari Rp 2500 hingga Rp 16.900, nilai tukar terendah dalam sejarah Indonesia. Hal tersebut mempengaruhi kinerja sektor-sektor ekonomi lainnya, dari inflasi yang melonjak tinggi (77%), tutupnya banyak perusahaan, hingga naiknya angka

¹⁴ Dilla Janu Istanti, Anita Febriani, dan Netty Ariani, "Desentralisasi Asimetris dalam Resolusi Konflik Separatisme Aceh dan Papua," *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 7, no. 2 (31 Mei 2021): 257–69, <https://doi.org/10.25157/moderat.v7i2.2438>.

¹⁵ Sulistiyanto dan Erb, "Introduction: Entangle Politics in Post-Suharto Indonesia"; Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan." hal. 13

pengangguran. Dampak bola es saljunya, terjadi krisis ekonomi yang berimbas pada krisis politik.¹⁶ Krisis ekonomi yang memicu kejatuhan rezim Soeharto memantik kritisisme publik terhadap pemerintahan Soeharto yang dianggap gagal mengantisipasi dinamika keuangan global.

Para aktor perubahan dari kalangan intelektual kala itu tidak hanya memfokuskan kritisisme pada isu-isu pengelolaan sektor moneter dan ekonomi makro, tapi mempertanyakan sistem politik otoritarian yang dijalankan oleh rezim Soeharto selama 30 tahun sejak mengawali pemerintahan pada tahun 1966. Di antara isu politik yang diberikan catatan merah adalah pengelolaan hubungan pemerintahan pusat-daerah yang dinilai terlalu sentralistik. Isu lain yang menjadi tema sentral kritisisme publik di akhir periode Orde Baru mencakup isu kebebasan berpendapat dan berserikat, kebebasan pers, dan partisipasi politik rakyat yang kesemuanya dinilai sangat dibatasi.

Di tengah kekecewaan dan ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintahan Orde Baru mencuat persepsi bahwa kegagalan mengantisipasi dinamika keuangan global terjadi karena

pemerintahan pusat dibebani oleh tanggung jawab yang melebihi kapasitasnya untuk mengurus semua isu pembangunan di daerah-daerah Indonesia yang sangat luas. Di sisi lain, paradigma sentralisasi telah membuat daerah terlalu bergantung kepada pusat sehingga melemahkan kemampuannya dalam mengatasi masalah-masalah pembangunan di tingkat lokal. Konsekuensinya, ketika pemerintah pusat diterpa krisis ekonomi dan politik yang massif, semua daerah terkena imbasnya dan tidak bisa berbuat apa-apa dalam menghadapi krisis ekonomi nasional.¹⁷

Krisis moneter yang merembet menjadi krisis ekonomi dan politik membuka kekecewaan dan ketidakpuasan yang selama ini terpendam dalam pikiran para pemangku politik di daerah yang menganggap pusat telah berlaku tidak adil dalam hal pembagian hasil pembangunan. Para elit daerah-daerah, terutama yang kaya akan Sumber Daya Alam (SDA), seperti Riau dan Kutai, mengungkap ketidakadilan tersebut berpangkal dari pembagian kue ekonomi di mana daerah penghasil SDA hanya mendapatkan porsi yang jauh lebih kecil dibandingkan yang diberikan ke pusat. Lebih dari itu, mereka harus memikul pukulan paling berat dari perilaku korupsi,

¹⁶ CNBC Indonesia, "Asumsi Lama, Krisis 1998, & Trauma Rupiah yang Berulang," CNBC Indonesia, Oktober 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/market/202310230>

90920-17-482762/asumsi-lama-krisis-1998-trauma-rupiah-yang-berulang.

¹⁷ Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan," hal. 7

kolusi dan nepotisme yang ditunjukkan oleh aktor-aktor di pemerintahan pusat.¹⁸

Diskursus desentralisasi yang sebelumnya pernah muncul dalam debat politik ketatanegaraan di Era Orde Lama kembali dimunculkan dalam debat hubungan pusat daerah di tahun-tahun pertama setelah pengunduran diri Presiden Soeharto yang digantikan oleh wakilnya BJ Habibie. Di satu sisi, sejumlah aktor politik yang berseberangan dengan pemerintahan Habibie menilai UU Otonomi Daerah yang disahkan oleh MPR RI Tahun 1999 dapat membahayakan integrasi dan persatuan nasional dengan menguatnya gejala primordialisme menyusul dimulainya pelaksanaan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Di sisi lain, para menteri kabinet Habibie dan sebagian intelektual publik menilai masih terlalu dini mengevaluasi UU Otonomi Daerah yang baru dilaksanakan seumur jagung. Mereka optimis Paket UU Otonomi Daerah yang disahkan oleh MPR RI dapat menjadi alternatif terhadap sistem sentralisasi yang dinilai gagal mencegah krisis. Sistem otonomi daerah tidak hanya dianggap lebih adil secara ekonomis, tapi lebih menjamin demokratisasi dan lebih menjanjikan kesejahteraan lebih baik bagi masyarakat daerah.¹⁹

Kesenjangan Posisi terhadap Pelaksanaan UU Otonomi Daerah Pasca Reformasi

Pada tahun-tahun pertama diperkenalkannya UU Otonomi Daerah, khususnya selama periode pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999-2001), muncul dinamika politik antara pihak pendukung pelaksanaan UU Otonomi Daerah dan pihak yang skeptis. Pihak-pihak yang bertentangan menunjukkan apa yang disebut Simon Fisher (2000) sebagai kesenjangan posisi. Mereka mengeluhkan dan menunukkan keberatannya terhadap mekanisme pelaksanaan UU yang telah memberikan otonomi yang lebih luas dan nyata kepada daerah dalam menjalankan kewenangannya. Kesenjangan posisi ini semakin menguat pada periode pemerintahan Megawati Soekarno Putri yang dinilai sangat berhati-hati dengan ide desentralisasi karena dianggap dapat mengancam persatuan Indonesia.²⁰

Di sisi lain, para kepala daerah dan asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah yang berkepentingan dengan pelaksanaan UU Otonomi Daerah menilai pemerintah pusat justru tidak menunjukkan komitmen yang serius dalam mendukung desentralisasi.

¹⁸ Sulistiyanto dan Erb, "Introduction: Entangle Politics in Post-Suharto Indonesia."

¹⁹ Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan," hal. 15-20

²⁰ Sulistiyanto dan Erb, "Introduction: Entangle Politics in Post-Suharto Indonesia," hal. 7

Mereka dianggap sengaja memperlambat proses otonomi daerah. Salah satunya dengan mencabut kewenangan di bidang pertanahan melalui sebuah Kepres dan surat edaran Mendagri/Kepala Badan Pertanahan. Sikap ini dinilai Ryaas Rasyid, salah satu menteri Kabinet Habibie yang mendukung Otonomi Daerah, telah menyebabkan kemandegan dalam implementasi otonomi daerah, dan konsekuensinya merugikan kepentingan publik yang membutuhkan pelayanan.²¹

Di sisi lain, para kepala daerah provinsi yang mewakili kepentingan pusat di daerah, mengeluhkan sikap kepala daerah kabupaten dan kotamadya yang menunjukkan sikap arogan. Ketika diundang dalam rapat-rapat koordinasi di ibukota provinsi, para kepala daerah tidak menghadiri undangan dan alih-alih malah mengutus bawahannya. Sikap kepala daerah ini lah yang dianggap oleh elit politik di Jakarta, termasuk Presiden Megawati (2001-2004), sebagai otonomi kebablasan.²² Gejala tersebut dikhawatikan mengikis rasa persatuan di kalangan pimpinan daerah karena lebih menonjolkan kepentingan daerah di atas kepentingan nasional. Posisi masing-masing dalam

melihat dan menilai sikap pihak lain yang tidak selaras tidak dapat dipisahkan dari psikologi euforia berlebihan yang muncul dalam situasi transisi. Para kepala daerah kabupaten/kota menunjukkan euforia setelah sekian lama menjadi bawahan dari pemerintahan pusat. Sebaliknya, kepala daerah provinsi masih belum dapat lepas dari sindrom relasi atasan-bawahan sebagaimana pola hubungan sebelumnya yang cenderung dinikmati selama pemerintahan Orde Baru.²³

Hal lain yang dikeluhkan oleh pihak-pihak yang meragukan Otonomi Daerah adalah tendensi primordialisme di daerah-daerah yang menonjolkan isu putra daerah dalam pemilihan kepala daerah dan penentuan pejabat-pejabat di kabupaten maupun kota. Gejala yang baru ini kontras dengan praktik politik selama Orde Baru yang menekankan pembauran dan integrasi antara anggota suku yang berbeda dalam pemerintah daerah. Di beberapa daerah di pulau Jawa, kepala daerah yang ditunjuk dari pusat berasal dari suku dari Jawa atau Sunda. Begitu pula pejabat Komando Distrik Militer (Kodim) atau Polisi Resort (Polres) dipilih dari suku yang berbeda. Namun, para penndukung UU Ototomi

²¹ Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan," hal. 13-14

²² Tri Wahyuni, "Pengaturan Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di NKRI (Studi Terhadap UU No.5 Th 1974, UU No.22 Th 1999 Dan UU No. 32 Th 2004 Serta Peraturan

Pelaksananya)" (Thesis, Universitas Islam Indonesia, 2012), <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/8685>. 68.

²³ Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan," hal. 21

Daerah beralih aspirasi kepemimpinan putra daerah telah dimunculkan di beberapa daerah jauh sebelum lahirnya UU Otonomi Daerah. Pelaksanaan Otonomi Daerah justru semakin mengukuhkan aspirasi dimaksud terutama dengan diberlakukannya sistem rekrutmen pimpinan daerah melalui DPRD yang kemudian diubah melalui pemilihan langsung dalam UU No 32 Tahun 2004.²⁴ Setelah pelaksanaan Otonomi Daerah yang hingga hari ini telah berlangsung dua dekade lebih, perubahan kepemimpinan daerah dari yang awalnya ditunjuk oleh pusat menjadi dipilih oleh rakyat di daerah terbukti tidak mempengaruhi terkikisnya persatuan, dalam artian tidak menghilangkan kesadaran nasional di kalangan para elit daerah.

Namun, di luar elit-elit politik daerah dan pusat, para agensi sosial yang bekerja di level masyarakat yang diwakili oleh para aktivis NGO memiliki pandangan sendiri yang kritis terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah. Mereka menilai para bupati/walikota telah memanfaatkan kebijakan Otonomi Daerah untuk menjadikan dirinya sebagai “raja-raja kecil” di daerahnya sedangkan rakyat daerah sebagai masyarakat kecil yang melayani sang raja. Mereka dinilai

mementingkan kepentingan keluarga dan kroninya ketimbang memikirkan kesejahteraan rakyat. UU Otonomi Daerah yang tujuan awalnya meningkatkan kemampuan daerah dalam mencapai kesejahteraan masyarakat daerah malah telah hilang orientasi awalnya.²⁵ Di bawah ini ungkapan kekecewaan dari aktivis NGO Kabupaten Manggarai, NTT, yang mengkritik pelaksanaan Otonomi Daerah di daerahnya:

“Pengambilalihan lahan yang sudah lama menjadi milik rakyat, atas nama 'penghijauan kembali' hutan; penutupan daerah penangkapan ikan tradisional atas nama konservasi dan ekowisata; merajalelanya korupsi yang telah merambah lebih jauh dan dengan kekuatan yang lebih besar ke dalam birokrasi otonomi dibandingkan yang pernah terjadi di era Orde Baru. Seorang lelaki tua berkata, “Bupati tampaknya mempunyai otonomi yang terlalu besar.”²⁶

Perdebatan mengenai Perlunya Revisi UU Otonomi Daerah No 22 Tahun 1999

Pelaksanaan otonomi daerah yang berlangsung secara tiba-tiba tanpa dukungan SDM yang mampu menampung peralihan kewenangan yang begitu luas memunculkan berbagai keluhan banyak kalangan seperti dipaparkan di atas. Mereka

²⁴ Rasyid.

²⁵ Sulistiyanto dan Erb, “Introduction: Entangle Politics in Post-Suharto Indonesia.” hal. 9

²⁶ Sulistiyanto dan Erb.

mengeluhan gejala meluasnya praktik KKN di daerah di mana muncul ironi bahwa KKN yang sebelumnya dikritik sebagai borok pemerintahan Orde Baru, malah di era reformasi telah berpindah ke daerah-daerah. Para bupati dan walikota dinilai telah berperilaku seperti raja-raja kecil baru yang minta dilayani ketimbang melayani. Dalam perspektif ekonomi, praktik otonomi daerah dinilai alih-alih meningkatkan kesejahteraan masyarakat, malahan menjadi ekonomi biaya tinggi. Belum lagi isu primordialisme yang dianggap memperlemah kinerja pemerintahan daerah karena mengorbankan prinsip meritokrasi. Kesemuanya apabila tidak diperbaiki ditakutkan dapat membahayakan integrasi nasional.²⁷

Dengan semua keluhan dan ketidakpuasan di atas, muncul desakan untuk revisi UU Otonomi Daerah. Aspirasi kelompok masyarakat yang mengeritik pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah ditampung oleh MPR RI yang kala itu diamanatkan oleh reformasi untuk mengevaluasi jalannya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam TAP MPR RI No IV Tahun 2000, MPR RI mengungkapkan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah yang tidak sesuai harapan

di mana rasa ketidakadilan masih dirasakan di daerah sehingga beberapa menyatakan keinginan untuk berpisah dari NKRI.²⁸

MPR RI juga mengidentifikasi berbagai akar masalah kegagalan sebagai berikut. *Pertama*, pemerintahan pusat tidak melihat penyelenggaraan otonomi daerah sebagai amanat konstitusional sehingga dukungan terhadapnya rendah. *Kedua*, masih kuatnya ketergantungan daerah ke pusat selama pemerintahan Orde Baru menyebabkan tidak berkembangnya kreatifitas daerah yang diperlukan dalam memaksimalkan hasil dari Otonomi Daerah. *Ketiga*, muncul kesenjangan baru antara daerah yang satu dengan daerah yang lain dari segi sumberdaya alam, sumber daya manusia, infrastruktur ekonomid dan sumber daya budaya. Atas dasar itu, MPR RI mendukung revisi UU Otonomi Daerah No 22 Tahun 1999.²⁹

Tidak semua pihak mendukung keinginan revisi UU Otonomi Daerah karena menurut mereka UU tersebut baru saja dilaksanakan secara komprehensif selama tahun 2002-2003. Perlu diberikan waktu yang cukup agar UU tersebut dilaksanakan secara komprehensif sebelum diputuskan untuk direvisi. Mayoritas Kepala daerah tingkat dua menolak revisi

²⁷ Tim Peneliti Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintahan Daerah dari UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004* (Jakarta: Yappika, Partnership Kemitraan dan Uni Eropa, 2006). 3

²⁸ Safa'at, "Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," hal. 3

²⁹ Safa'at, hal. 4

UU tersebut. Demikian pula dengan asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah dan sejumlah fraksi di DPR. Ryaas Rasyid, diantara pihak yang menolak revisi UU tersebut, menilai para pengusul revisi sejak awal tidak beritikad untuk terlaksananya Otonomi Daerah. Menurutnya, seharusnya yang direvisi bukan UU No 22 Tahun 1999, melainkan “seluruh perundangan-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan di daerah yang materinya mengandung sifat yang bertentangan dengan materi UU No. 22 tahun 1999.” Dia menambahkan, “untuk pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999, yang diperlukan saat ini bukanlah revisi tetapi supervisi.”³⁰

Sebagian kalangan menilai masalahnya terletak pada ketidakjelasan kewenangan kepala daerah provinsi dalam UU No 22 Tahun 1999 sehingga tidak ada kepastian mengenai hubungan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Sebagai diketahui UU Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan pelaksanaan otonomi hanya pada daerah kabupaten dan kota, dan tidak memasukkan di dalamnya provinsi. MPR RI melihat problemnya pada ketidakjelasan kewenangan provinsi. Karena itu seperti yang tertuang dalam TAP MPR Nomor IV Tahun 2000, MPR RI

mengamanatkan otonomi secara bertingkat antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Hal tersebut menurut MPR RI sejalan dengan amanat konstitusi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.³¹

Pandangan ini dikritik oleh pihak yang menolak revisi dengan menekankan bahwa penguatan peran gubernur tidak memerlukan revisi UU, tetapi cukup dengan Peraturan Pemerintah (PP) yang memberikan “penyerahan kewenangan dekonsentrasi kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sehingga gubernur dapat menyelenggarakan fungsi-fungsi koordinasi, supervisi, monitoring, evaluasi dan pengawasan terhadap pemerintahan kabupaten dan kota, selain melaksanakan kewenangannya sebagai daerah otonom.”³²

Meskipun pro dan kontra seputar revisi UU No 22 Tahun 1999, akhirnya DPR RI di Tahun 2004 mensahkan UU NO 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Otonomi Daerah sebelumnya. Faktor normatif lah yang mengakhiri polemik pihak yang berkonflik, yaitu amandemen konstitusi keempat pada tanggal 10 Agustus 2002 yang melibatkan perubahan Pasal 18 UUD Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah yang memuat azas-azas dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah.

³⁰ Rasyid, “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan,” hal. 23

³¹ Safa’at, “Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.” hal. 5

³² Rasyid, “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan.” hal. 22

Konsekuensi logisnya, paket UU Otonomi Daerah sebelumnya tidak lagi bisa dipertahankan karena mengacu kepada UUD yang lama. Argumen konstitusional ini mengakhiri polemik di seputar revisi UU No 22 Tahun 1999.

Perbedaan antara UU yang lama dengan yang baru terletak pada aspek politik demokratis dan titik berat pelaksanaan Otonomi Daerah. Dalam aspek politik, UU Otonomi Daerah yang lama mengamankan anggota DPRD memilih kepala daerah, sedangkan UU Otonomi yang baru memberikan bobot demokrasi yang lebih besar di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Namun, dalam aspek hubungan pusat-daerah, UU yang baru telah menempatkan daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota sebagai teritori pelaksanaan otonomi daerah. Tidak seperti pada UU No 22 tahun 1999 yang menekankan hanya daerah kabupaten dan kota. Dengan pemberian kewenangan yang lebih kepada pemerintah daerah provinsi, UU yang baru dinilai bertendensi melakukan resentralisasi.³³

Beberapa Konflik Vertikal sebagai Dampak Pelaksanaan UU Otonomi Daerah

Konflik Perebutan Sumber-sumber Pendapatan Daerah

Kebijakan desentralisasi dalam bentuk UU Otonomi Daerah yang telah mengalami revisi dari waktu ke waktu hingga hasil revisi terakhir, UU Pemda No 23 Tahun 2014, pada dasarnya mengandung tujuan yang mulia untuk meningkatkan kemandirian daerah dalam mengelola sumber-sumber pendapatan daerah demi meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan warga masyarakatnya. Pada level nasional, kebijakan otonomi daerah membantu meringankan beban pemerintah pusat dalam mencapai tujuan nasional mewujudkan amanat Sila kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Namun, dalam prakteknya das sein dan das sollen tidak selalu sejalan. Terdapat sejumlah kendala di lapangan yang dapat menghalangi atau setidaknya memperlambat tercapainya tujuan ideal tersebut yang justru menjadi dampak dari kebijakan otonomi daerah itu sendiri. Salah satu kendala tersebut, munculnya konflik horizontal antara daerah otonom dengan daerah otonom yang lain, khususnya yang lokasinya bertetangga, dalam memperebutkan sumber-sumber pendapatan daerah. Didorong semangat

³³ Safa'at, “Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”; Wahyuni, “Pengaturan Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan

Otonomi Daerah Di NKRI (Studi Terhadap UU No.5 Th 1974, UU No.22 Th 1999 Dan UU No. 32 Th 2004 Serta Peraturan Pelaksanaanya).” hal. 68

untuk memajukan ekonomi daerahnya, kepala daerah berusaha mencari sumber-sumber potensial, termasuk yang berasal dari sumber daya alam dan sumber daya buatan atau fasilitas umum, yang berpotensi meningkatkan sumber-sumber penerimaan bagi daerah bersangkutan.

Konflik horizontal antara dua daerah rawan terjadi dalam situasi di mana sumber daya yang memiliki nilai ekonomi tinggi terletak di perbatasan dua daerah. Konflik antara dua daerah perbatasan mau tidak mau melibatkan konflik vertikal antara Pemda Kabupaten/Kota dan Pemda Provinsi yang mewakili kepentingan pemerintah pusat. Contoh kasus, sengketa antara Kabupaten Kediri dan Kabupaten Blitar dalam memperebutkan klaim atas Gunung Kelud yang terletak di perbatasan dua daerah kabupaten tersebut. Keberadaan Gunung Kelud jelas penting bagi masing-masing daerah karena nilai ekonomi yang tinggi baik yang bersumber dari pariwisata maupun dari pembiayaan pengelolaan gunung berapi yang berasal dari APBN. Konflik kedua daerah tersebut telah dimulai sejak tahun 2001-2002, ketika kedua kepala daerah saling mengklaim Gunung Kelud sebagai bagian dari wilayahnya. Konflik bereskalasi setelah Pemda Kediri melakukan pembangunan infrastruktur di wilayah Gunung Kelud tanpa terlebih dahulu berkoordinasi dengan Bupati Blitar. Inisiatif dilakukan karena Pemda Kediri

menilai bahwa Gunung Kelud adalah bagian dari Kabupaten Kediri terutama mengingat akses satu-satunya ke Gunung Kelud terletak di Kabupaten Kediri. Sebaliknya, Pemda Blitar berkeberatan dengan sikap Pemda Kediri yang melakukan pembangunan tanpa berkoordinasi dengan Pemda Blitar yang merupakan tetangganya. Sejak keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 2006, tentang pedoman penegasan batas daerah, masing-masing Pemda berlomba-lomba mengumpulkan data dan informasi untuk menjustifikasi klaim mereka atas Gunung Kelud.

Sengketa kedua Pemkab ini pada gilirannya melibatkan Pemda Provinsi Jawa Timur sehingga konflik yang awalnya horizontal merembet menjadi konflik vertikal pusat-daerah karena bagaimanapun Kepala Daerah TK 1 merupakan perpanjangan tangan dari Presiden. Konflik tersebut berkembang setelah keluarnya SK Gubernur Jawa Timur No. 188/113/KPTS/013/2012 yang secara subyektif dipahami oleh Pemkab Kediri telah memihak kepadanya, dimana Gunung Kelud diakui sebagai bagian dari Kabupaten Kediri. Pemkab Blitar tentu saja berkeberatan dengan keputusan tersebut dan menuntut pembatalan SK Gubernur ke

PTUN.³⁴

Untungnya, potensi konflik sebagai dampak diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah telah diantisipasi secara hukum dalam UU Otonomi Daerah Tahun 2004 dengan memposisikan Kepala Daerah provinsi atau gubernur sebagai fasilitator dan mediator dalam penyelesaian konflik-konflik antara daerah otonom yang berada dalam koordinasinya. Namun, dalam pelaksanaannya, peran fasilitasi dan mediasi ini tidak selalu efektif menyelesaikan konflik sehingga mendorong pihak-pihak yang bersengketa untuk membawa kasus konflik ke ranah hukum. Misal, dalam penyelesaian konflik antara Pemkab Blitar dan Pemkab Kediri, Gubernur Jawa Timur kala itu (tahun 2012) mengeluarkan SK Gubernur Jatim No 188/113/KPTS/013/2012, yang dimaknai oleh Pemkab Kediri sebagai penetapan Gunung Kelud miliknya. Namun, keputusan ini digugat oleh Pemkab Blitar ke PTUN.³⁵ Proses gugat-menggugat ke ranah hukum terkait dengan SK Gubernur berlarut-larut hingga keluarnya SK Gubernur yang mencabut keputusan sebelumnya. Pencabutan SK Gubernur ini

direspons Pemkab Kediri dengan mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung (MA) yang berakhir dengan keputusan MA menolak permohonan kasasi tersebut di tahun 2017.³⁶ Konflik kedua Pemkab baru menemukan titik terang penyelesaian setelah keluarnya Permendagri No 57 Tahun 2019 yang menentukan tapal batas dan membagi dua wilayah Kawah Gunung Kelud untuk masing-masing Pemkab Kediri dan Pemkab Blitar.³⁷

Kasus lain yang terkait dengan sengketa perbatasan wilayah melibatkan Kabupaten Cirebon dan Kota Cirebon yang memiliki sejarah yang cukup panjang sebelum diberlakukan UU Otonomi Daerah No 32 Tahun 2004. Berbagai usaha dan langkah untuk menyelesaikan konflik tidak membuahkan hasil yang memuaskan bagi kedua belah pihak. Konflik horizontal bersumber dari klaim yang bertentangan masing-masing pihak terhadap tujuh titik perbatasan di mana Kota Cirebon menginginkan ketujuh titik perbatasan tersebut dimasukkan ke dalam wilayah administrasinya. Hal ini mengingat sejumlah alasan yang saling terkait. Selain alasan yang dominan, potensi ekonomi,

³⁴ Nida Zidny Paradhisa, "Konflik Kepentingan Daerah: Studi Kasus Sengketa Perebutan Gunung Kelud antara Pemerintah Kabupaten Kediri dan Pemerintah Kabupaten Blitar" 2 (2012).

³⁵ Paradhisa.

³⁶ Erliana Riady, "MA Tolak Kasasi Pemkab Kediri, Pemkab Blitar Desak Tentukan Tapal Batas," *detiknews*, 8 September 2017, [https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-](https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3634006/ma-tolak-kasasi-pemkab-kediri-pemkab-blitar-desak-tentukan-tapal-batas)

3634006/ma-tolak-kasasi-pemkab-kediri-pemkab-blitar-desak-tentukan-tapal-batas.

³⁷ adi Nugroho, "Gunung Kelud: Kawah Kampud Tak Lagi Diperebutkan - Radar Kediri," *Gunung Kelud: Kawah Kampud Tak Lagi Diperebutkan - Radar Kediri*, 14 Februari 2021, <https://radarkediri.jawapos.com/politik-pemerintahan/781286376/gunung-kelud-kawah-kampud-tak-lagi-diperebutkan>.

juga alasan sosial-budaya di mana kultur warga yang mendiami tujuh titik tersebut lebih dekat ke kultur urban di mana sebagian besar warga bekerja di wilayah kota. Selain alasan ekonomi, faktor kepentingan politik mempersulit penyelesaian konflik di mana para politisi di DPRD Kota Cirebon menghendaki ketujuh titik perbatasan dimasukkan ke wilayah Kota Cirebon karena wilayah tersebut merupakan daerah pemilihan (Dapil) mereka.³⁸

Konflik horizontal yang terkait dengan perebutan SDA tidak terpisahkan dengan konflik lain yang terkait dengan perebutan batas daerah, yang banyak terjadi pada proses pemekaran wilayah. UU Otonomi Daerah sejak awal mengizinkan suatu daerah untuk dimekarkan menjadi dua atau lebih daerah otonom baru dengan maksud antara lain mengefektifkan pelayanan administratif buat masyarakat yang jarak kediamannya berada jauh dari pusat pemerintahan Kabupaten/Kota. Namun, pemekaran wilayah dalam kenyataan memunculkan konflik klaim atas perbatasan baik di tingkat kabupaten/Kota

ataupun di tingkat provinsi. Hingga tahun 2014, menurut laporan Kemendagri terdapat 19 daerah yang mengalami konflik batas daerah. Wilayah-wilayah tersebut terletak di provinsi-provinsi Jambi, Kepri, Kalsel, Kalteng, Kaltim, Riau, Sumut, Gorontalo, Sulteng, Sumsel, Jabar, Maluku, Sultra, Kep.Babel, Sulbar, Sumbar, Bengkulu, DKI, dan Banten.³⁹

Konflik batas daerah dalam proses pemekaran wilayah terjadi karena kurangnya persiapan penyelenggara pemekaran menyelesaikan faktor-faktor yang yang berpotensi menghambat agenda pemekaran. Misalnya adanya rasa keterikatan sejarah yang dalam para warga dengan desa-desa lamanya sehingga mereka menolak bergabung ke dalam kecamatan baru dan meninggalkan wilayah kecamatan lamanya. Kasus seperti ini terjadi di Provinsi Maluku Utara di mana masyarakat di enam desa tetap ingin bertahan di Kecamatan Jailolo yang dianggap membesarkan mereka, sehingga mereka memilih berada di Kabupaten Halmahera Barat dan menolak pindah ke Kabupaten Halmahera Utara.⁴⁰ Faktor lain

³⁸ Agung Firmansyah dan Kurnia Cahyaningrum Effendi, "Ekonomi Politik Penyelesaian Konflik Batas Daerah Antara Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon," *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)* 18, no. 1 (23 Mei 2014): 4–19, <https://doi.org/10.22146/jkap.6866>.

³⁹ Saru Arifin, "Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 23, no. 3 (2016): 439–60, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss3.art5>.

⁴⁰ Aziz Hasyim, Arya Hadi Dharmawan, dan Bambang Juan, "Analisis Konflik Perebutan Wilayah Di Provinsi Maluku Utara: Studi Kasus Konflik Perebutan Wilayah Antara Kabupaten Halmahera Barat Dan Kabupaten Halmahera Utara Tentang Enam Desa," *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan* 4, no. 1 (7 April 2010), <https://doi.org/10.22500/sodality.v4i1.5854>.

adalah ketiadaan kepastian hukum mengenai batas daerah sebelum pemekaran wilayah dilaksanakan. Ketentuan UU Otonomi Daerah No 32 Tahun 2004 memang tidak mensyaratkan batas daerah sebagai syarat hukum sebelum suatu daerah mengalami pemekaran wilayah. Persyaratan yang dituntut hanya sebatas syarat teknis, fisik dan politik.⁴¹

Konflik Politik di dalam Daerah Otonom

Dampak lain dari penerapan kebijakan desentralisasi adalah munculnya konflik-konflik politik vertikal antara pemerintah pusat dan elit politik di daerah, konflik horizontal yang melibatkan lembaga eksekutif versus lembaga legislatif, yang pada gilirannya berdampak kepada konflik pusat-daerah. Konflik politik vertikal antara pusat-daerah banyak terjadi sebelum diberlakukannya Pilkada Langsung sebagai amanat dari UU Pemda No 32 Tahun 2004. Salah satu contoh kasus adalah konflik antara DPRD dan pemerintah pusat dalam penetapan gubernur terpilih di Lampung. Kasus ini terjadi pasca terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung periode 2003-2008. Hasil voting DPRD Provinsi Lampung memutuskan Gubernur dan Wakil Gubernur yaitu; Alzier Thabrani

dan Ansori Yunus. Namun pemerintah pusat menolak mengesahkan hasil pemilihan karena menilai tidak sesuai prosedur UU dan status hukum Alzier sebagai tersangka. Kesenjangan posisi antara DPRD Lampung Pemerintah Pusat (Mendagri) menyebabkan konflik yang berkepanjangan antara elit politik di pusat dan daerah.⁴²

Sementara konflik antara kepala daerah dengan DPRD terjadi karena terbaginya kekuasaan pemerintahan daerah antara eksekutif dan legislatif yang hubungannya tidak harmonis karena bupati/walikota meskipun terpilih oleh rakyat melalui pilkada langsung hanya didukung oleh minoritas kursi di DPRD. Sedangkan konflik antara kepala daerah dan wakilnya bersumber dari perbedaan partai pendukung masing-masing disamping karena lemahnya kualitas komunikasi politik antara keduanya dan antara partai-partai pendukung.

Salah satu konflik politik horizontal antar kepala daerah dan DPRD yang menyita perhatian publik adalah konflik antara Bupati Banyuwangi terpilih pada Pilkada Tahun 2005, yaitu Ratna Ani Lestari, dengan mayoritas anggota DPRD yang juga melibatkan pendukung pasangan

⁴¹ Arifin, "Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi."

⁴² RT Pakpahan, "Konflik elit politik pusat dan daerah (Studi kasus pemilihan gubernur dan wakil

gubernur Provinsi Lampung periode 2003-2008)" (Tesis, Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005).

Calon Bupati-Wakil Bupati lain yang kalah dalam Pilkada tersebut. Konflik keduanya berlangsung sejak terbitnya keputusan Mendagri yang melantik pasangan Bupati/Wakil Bupati terpilih. Konflik berlanjut hingga Bupati Ratna dan Wakilnya menjabat hingga melibatkan aktor-aktor pendukung dari kalangan Kyai dan pengikutnya yang menuntut Bupati Ratna mundur atau diturunkan dari jabatannya karena dinilai gagal memenuhi janji selama kampanye dan dinilai mengeluarkan kebijakan yang tidak populer. Konflik politik yang awalnya mengusung isu politik kemudian meluas menjadi konflik yang bernuansa agama dengan isu-isu yang melibatkan penistaan agama yang dituduhkan kepada Bupati Ratna.⁴³

Meskipun konflik politik di atas mengusung isu integritas dan kapabilitas kepemimpinan, akar permasalahannya menurut sejumlah ahli dan peneliti bersumber dari sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yang memungkinkan terciptanya ketidaksinkronan antara dukungan rakyat memilih dengan dukungan partai di DPRD.

Bupati Ratna yang terpilih dalam Pilkada Langsung Banyuwangi Tahun 2005 diusung oleh gabungan partai gurem, yang tidak memiliki cukup kursi di DPRD Banyuwangi. Akibatnya, legitimasi politik formal Bupati terpilih cukup kecil sehingga terlalu rapuh dan mudah digoyang oleh kekuatan politik dominan di DPRD yang berkepentingan melemahkan legitimasi dan bahkan menjatuhkannya.⁴⁴

Kasus konflik politik yang mendapatkan ekspose lebih luas di media massa adalah konflik antara Gubernur DKI, Basuki Tjahaja Purnama, alias Ahok, dengan DPRD DKI terkait penetapan APBD DKI tahun 2015. Seperti halnya kasus konflik di Banyuwangi konflik di DKI juga berakar pada lemahnya dukungan mayoritas anggota DPRD DKI terhadap kebijakan Gubernur yang merupakan mitra DPRD. Konflik mengalami perluasan arena ke dalam arena hukum dan sosial politik. Kedua belah pihak saling menuduh mitranya tidak transparan dalam pembuatan RAPBD.⁴⁵

Kedua konflik di atas tidak hanya melibatkan partai pendukung kepala daerah atau rivalnya tapi telah mencakup aktor-

⁴³ Liputan6.com, "Bupati Banyuwangi Diminta Lengser," liputan6.com, 5 Mei 2006, 6, <https://www.liputan6.com/news/read/122280/bupati-banyuwangi-diminta-lengser>.

⁴⁴ Irtanto, "Konflik dalam Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan."

⁴⁵ Zainul Jumadin dan Yusuf Wibisono, "Konflik Politik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam Proses Penetapan APBD 2015," *Populis : Jurnal Sosial dan Humaniora* 4, no. 2 (14 Maret 2021): 249-303, <https://doi.org/10.47313/pjsh.v4i2.698>; Irtanto, "Konflik dalam Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan." hal. 14

aktor politik informal dari kalangan ormas etnik dan agama. Meluasnya aktor dan arena konflik tak pelak memperlebar isu-isu yang dilempar oleh aktor-aktor sosial keagamaan yang ikut menjadi pendukung. Identitas agama ikut bermain dalam konflik yang awalnya murni politik. Konflik politik ketika mengalami perluasan aktor dan arena serta membawa isu-isu agama dan etnis akan semakin sulit dimitigasi dan tidak jarang berujung pada krisis politik yang lebih luas seperti yang terjadi pada gerakan 212 yang menuntut penahanan Gubernur Ahok karena dituduh melakukan penistaan agama pada kampanye calon Gubernur DKI tahun 2016.⁴⁶

KESIMPULAN

Kebijakan desentralisasi yang dimulai pada awal reformasi telah membawa perubahan dalam pola hubungan pusat-daerah. UU Otonomi Daerah yang telah mengalami revisi sebanyak tiga kali telah semakin menempatkan daerah dalam posisi yang lebih otonom dalam hal politik, legislasi, dan pengelolaan pembangunan di daerah. Dengan meningkatnya demokrasi politik di daerah terutama setelah diterapkannya Pilkada langsung, konflik pusat-daerah tidak lagi diwarnai isu kekecewaan terhadap distribusi kekuasaan dan kekayaan

yang sentralistik sebagaimana dirasakan oleh elit daerah selama pemerintahan Orde Lama dan Baru.

Namun demikian, selama proses pelaksanaan otonomi daerah, meskipun tidak diwarnai kekerasan, konflik pusat-daerah tetap berlangsung dalam bentuk kesenjangan posisi antara pihak-pihak yang menilai pelaksanaan otonomi daerah dalam perspektif menjaga persatuan dan integrasi nasional. Pendulumnya bergerak antara lebih condong ke desentralisasi atau lebih condong ke sentralisasi. Kedua belah pihak menganggap kedua orientasi tersebut dalam rangka meneguhkan persatuan dan integrasi nasional. Dewasa ini konflik-konflik pusat-daerah yang muncul sebagai dampak penerapan UU Otonomi Daerah terjadi sebagai konsekuensi dari konflik horizontal baik antara daerah otonom yang bersaing dalam memperebutkan sumber pendapatan daerah, maupun antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah yang berbeda kepentingan politik sebagai dampak dari Pilkada langsung.

DAFTAR PUSTAKA

Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, Tim Peneliti. *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintahan Daerah dari UU No.*

⁴⁶ Irtanto, "Konflik dalam Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan." hal. 13-14

- 22/1999 menjadi UU No. 32/2004. Jakarta: Yappika, Partnership Kemitraan dan Uni Eropa, 2006.
- Arifin, Saru. "Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 23, no. 3 (2016): 439–60. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss3.art5>.
- Bamualim, Chaider S., dan Karlina Helmanita, ed. *Communal Conflicts in Contemporary Indonesia*. Jakarta, Indonesia, 2002.
- CNBC Indonesia. "Asumsi Lama, Krisis 1998, & Trauma Rupiah yang Berulang." CNBC Indonesia, Oktober 2023. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20231023090920-17-482762/asumsi-lama-krisis-1998-trauma-rupiah-yang-berulang>.
- Dahrendorf, Ralf. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford, Calif: Stanford Univ Pr, 1959.
- Firmansyah, Agung, dan Kurnia Cahyaningrum Effendi. "Ekonomi Politik Penyelesaian Konflik Batas Daerah Antara Kota Cirebon dan Kabupaten Cirebon." *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)* 18, no. 1 (23 Mei 2014): 4–19. <https://doi.org/10.22146/jkap.6866>.
- Fisher, Simon. *Mengelola Konflik: Ketrampilan dan Strategi untuk Bertindak*. Jakarta: The British Council, 2000.
- Hagendoorn, Mérove Gijsberts, Louk. *Nationalism and Exclusion of Migrants: Cross-National Comparisons*. London: Routledge, 2017. <https://doi.org/10.4324/9781315248349>.
- Hasyim, Aziz, Arya Hadi Dharmawan, dan Bambang Juan. "Analisis Konflik Perebutan Wilayah Di Provinsi Maluku Utara : Studi Kasus Konflik Perebutan Wilayah Antara Kabupaten Halmahera Barat Dan Kabupaten Halmahera Utara Tentang Enam Desa." *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan* 4, no. 1 (7 April 2010). <https://doi.org/10.22500/sodality.v4i1.5854>.
- Irtanto, Irtanto. "Konflik dalam Otonomi Daerah dan Dampaknya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan." Jakarta: Penerbit BRIN & Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Jawa Timur, 2021.
- Istanti, Dilla Janu, Anita Febriani, dan Netty Ariani. "Desentralisasi Asimetris dalam Resolusi Konflik Separatisme Aceh dan Papua." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 7, no. 2 (31 Mei 2021): 257–69. <https://doi.org/10.25157/moderat.v7i2.2438>.
- Jumadin, Zainul, dan Yusuf Wibisono. "Konflik Politik antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta dalam Proses Penetapan APBD 2015." *Populis: Jurnal Sosial dan Humaniora* 4, no. 2 (14 Maret 2021): 249–303. <https://doi.org/10.47313/pjsh.v4i2.698>.
- Kahin, Audrey R. *Dari pemberontakan ke integrasi Sumatra Barat dan politik Indonesia, 1926-1998*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Liputan6.com. "Bupati Banyuwangi Diminta Lengser." liputan6.com, 5 Mei 2006. <https://www.liputan6.com/news/read/122280/bupati-banyuwangi-diminta-lengser>.

- Nugroho, adi. "Gunung Kelud: Kawah Kampud Tak Lagi Diperebutkan - Radar Kediri." Gunung Kelud: Kawah Kampud Tak Lagi Diperebutkan - Radar Kediri, 14 Februari 2021. <https://radarkediri.jawapos.com/politik-pemerintahan/781286376/gunung-kelud-kawah-kampud-tak-lagi-diperebutkan>.
- Pakpahan, RT. "Konflik elit politik pusat dan daerah (Studi kasus pemilihan gubernur dan wakil gubernur Provinsi Lampung periode 2003-2008)." Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2005.
- Paradhisa, Nida Zidny. "Konflik Kepentingan Daerah: Studi Kasus Sengketa Perebutan Gunung Kelud antara Pemerintah Kabupaten Kediri dan Pemerintah Kabupaten Blitar" 2 (2012).
- Pratikno. "Exercising freedom: Local autonomy and democracy in Indonesia, 1999-2001." Dalam *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*, disunting oleh Maribeth Erb, Carol Faucher, dan Priyambudi Sulistiyanto, 21-35. London ; New York: Routledge, 2005.
- Rasyid, Riyaas. "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan." Dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, disunting oleh Syamsuddin Haris, 3-24. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- Rasyid, Surayah. "PERMESTA MENGGUGAT (Telaah Atas Pemberlakuan Otonomi Daerah)." *Al-Hikmah* 19, no. 2 (13 Desember 2017): 119-34.
- Riady, Erliana. "MA Tolak Kasasi Pemkab Kediri, Pemkab Blitar Desak Tentukan Tapal Batas." detiknews, 8 September 2017. <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3634006/ma-tolak-kasasi-pemkab-kediri-pemkab-blitar-desak-tentukan-tapal-batas>.
- Ricklefs, M.C. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004 (translated into Indonesian)*. Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2005.
- Safa'at, Muchammad Ali. "Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah." Dipresentasikan pada Focus Group Discussion Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Jakarta, 15 September 2015.
- Solahudin. *Nilai Sampai Ji Salafy Jihadisme di Indonesia*. 2 ed. Depok, Indonesia, 2011.
- Sulistiyanto, Priyambudi, dan Maribeth Erb. "Introduction: Entangle Politics in Post-Suharto Indonesia." Dalam *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*, disunting oleh Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto, dan Carol Faucher. London ; New York: Routledge, 2013.
- Syamdani. *PRRI, pemberontakan atau bukan?* Media Pressindo, 2009.
- Wahyuni, Tri. "Pengaturan Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di NKRI (Studi Terhadap UU No.5 Th 1974, UU No.22 Th 1999 Dan UU No. 32 Th 2004 Serta Peraturan Pelaksananya)." Thesis, Universitas Islam Indonesia, 2012. <https://dspace.uii.ac.id/handle/123456789/8685>.

PENGUATAN PERAN PEREMPUAN DALAM KERANGKA KEBIJAKAN PUSAT- DAERAH: MENUJU KESETARAAN GENDER DAN PEMBANGUNAN LOKAL BERKELANJUTAN DI INDONESIA

Siti Zaetun

Center for The Study of Religion and Culture (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
E-mail: ambu.etun@gmail.com

Abstract

This journal delves into the implementation of gender-based decentralization in the context of Indonesia and its impact on women's empowerment and sustainable local development. The research highlights progress in increasing women's participation in decision-making at the local level, with an increase in women's representation in local government bodies. However, significant challenges remain regarding women's access to public services, especially in remote areas. Women's empowerment in Indonesia has made a positive contribution to poverty alleviation and the reduction of gender inequality through support for women's micro and small enterprises and improved access to education and employment. In the context of cultural change, the study notes slow but significant shifts in attitudes and social norms related to gender in some areas of Indonesia. Although much work remains to be done, public awareness and education have contributed to increased support for gender equality and women's empowerment. This research emphasizes the importance of ongoing evaluation to continuously monitor the impact of gender-based decentralization implementation in Indonesia, with the hope that these efforts will continue to make a positive contribution to gender equality and the well-being of women and children in the future.

Keywords *Decentralization, Women Empowerment, Gender, Local Development, Gender Equality, Indonesia.*

Abstrak

Jurnal ini mendalami implementasi desentralisasi berbasis gender di konteks Indonesia serta dampaknya terhadap pemberdayaan perempuan dan pembangunan lokal yang berkelanjutan. Penelitian ini menyoroti kemajuan dalam meningkatkan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal, dengan peningkatan perwakilan perempuan dalam badan-badan pemerintahan lokal. Meskipun begitu, masih terdapat tantangan signifikan dalam hal akses perempuan terhadap layanan publik, terutama di daerah terpencil. Pemberdayaan perempuan di Indonesia telah memberikan kontribusi positif dalam pengentasan kemiskinan dan pengurangan ketidakesetaraan gender, melalui dukungan terhadap usaha mikro dan kecil perempuan serta pemberian akses yang lebih baik ke pendidikan dan pekerjaan.

Dalam konteks perubahan budaya, penelitian ini mencatat perubahan sikap dan norma sosial terkait gender yang lambat namun signifikan di beberapa daerah di Indonesia. Meskipun masih banyak pekerjaan yang harus dilakukan, kesadaran masyarakat dan pendidikan telah berkontribusi pada peningkatan dukungan terhadap kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Penelitian ini menyoroti pentingnya evaluasi yang berkelanjutan untuk terus memantau dampak implementasi desentralisasi berbasis gender di Indonesia, dengan harapan bahwa upaya-upaya ini akan terus memberikan kontribusi positif pada kesetaraan gender dan kesejahteraan perempuan serta anak-anak di masa depan.

Kata Kunci: Desentralisasi, Pemberdayaan Perempuan, Gender, Pembangunan Lokal, Kesetaraan Gender, Indonesia.

PENDAHULUAN

Indonesia, sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia dengan lebih dari 17.000 pulau dan keragaman etnis yang luar biasa, telah menjalani perjalanan pembangunan yang dinamis selama beberapa dekade terakhir. Dalam konteks geografis yang unik ini, Indonesia telah berhasil mencapai kemajuan signifikan dalam berbagai sektor pembangunan, termasuk ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Salah satu aspek penting dari perjalanan ini adalah desentralisasi, yang telah menjadi bagian integral dalam upaya meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengambilan keputusan serta mengakomodasi keragaman sosial, budaya, dan geografis yang unik. Sebelum reformasi pada tahun 1998, Indonesia dikenal dengan sistem pemerintahan yang sangat terpusat, dengan pusat-pusat kekuasaan yang berfokus di Jakarta. Era Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto menekankan kontrol yang ketat dari pemerintah pusat terhadap seluruh aspek kehidupan negara, termasuk pengambilan keputusan di tingkat daerah. Hal ini mengakibatkan minimnya partisipasi warga dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi kehidupan

mereka sehari-hari¹.

Namun, setelah reformasi pada tahun 1998, Indonesia mengalami perubahan besar dalam sistem pemerintahannya. Desentralisasi menjadi salah satu elemen kunci dalam reformasi tersebut. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) direvisi untuk memberikan dasar hukum bagi desentralisasi, yang bertujuan mendistribusikan wewenang dan tanggung jawab pemerintah dari tingkat pusat ke daerah-daerah. Reformasi ini bertujuan untuk memberikan otonomi yang lebih besar kepada daerah-daerah di seluruh Indonesia, memungkinkan mereka untuk mengelola sumber daya dan kebijakan sesuai dengan kebutuhan lokal mereka².

Perubahan ini membawa dampak signifikan dalam struktur pemerintahan Indonesia. Negara yang sebelumnya sangat terpusat menjadi lebih terdesentralisasi, dengan pemerintah daerah memiliki wewenang yang lebih besar dalam mengelola berbagai aspek kehidupan masyarakat setempat. Dengan demikian, desentralisasi tidak hanya menjadi alat untuk mengakomodasi keragaman yang ada tetapi juga sebagai sarana untuk meningkatkan partisipasi warga dalam

¹ A. Heryanto, *Identity and Pleasure: The Politics of Indonesian Screen Culture* (Singapore: National University of Singapore Press, 2005)

² Aspinnall, Edward. "Democracy and Decentralization in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives." *Development and Change* 36, no. 4 (2005): h. 697-718

pengambilan keputusan yang memengaruhi wilayah mereka.

Pengenalan desentralisasi sebagai bagian integral dari perjalanan pembangunan Indonesia menggambarkan komitmen negara ini untuk menciptakan sistem yang lebih inklusif, responsif, dan berkelanjutan. Itu juga menandai langkah penting menuju pemberdayaan perempuan dalam pengambilan keputusan, yang akan kita telusuri lebih lanjut dalam konteks desentralisasi di Indonesia.

Desentralisasi, sebagai sistem yang mendistribusikan wewenang dan tanggung jawab pemerintah dari tingkat pusat ke daerah-daerah, telah membuka peluang bagi partisipasi lebih banyak warga negara dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi hidup mereka sehari-hari. Hal ini sejalan dengan pandangan Bird dan Waters yang menyatakan bahwa desentralisasi berfungsi sebagai alat penting untuk mendistribusikan wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya, yang pada gilirannya dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan menghasilkan kebijakan yang lebih responsif³.

Pada saat yang sama, peran perempuan dalam pengambilan keputusan

publik dan pembangunan telah menjadi isu sentral dalam konteks global. Kesetaraan gender, sebagai prasyarat untuk pembangunan berkelanjutan, telah menjadi semakin penting dalam agenda pembangunan global. Kabeer⁴ menggarisbawahi pentingnya pemberdayaan perempuan sebagai kunci untuk mencapai kesetaraan gender, serta sebagai fondasi yang kuat untuk mencapai tujuan pembangunan yang lebih luas, seperti pengentasan kemiskinan, pemenuhan hak asasi manusia, dan pemberantasan ketidaksetaraan sosial.

Dalam beberapa tahun terakhir, perhatian terhadap isu-isu gender dan perempuan semakin berkembang dan diperkuat oleh berbagai gerakan sosial dan organisasi internasional. Selain itu, pemahaman mendalam tentang peran perempuan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan telah berkembang secara signifikan. Berbagai penelitian dan laporan terbaru telah menunjukkan korelasi positif antara keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan dan pembangunan yang inklusif serta berkelanjutan.

Di Indonesia, kesetaraan gender telah menjadi fokus utama dalam berbagai inisiatif pemerintah dan LSM. Negara ini

³ Bird, Richard M., dan Robert Waters. "Decentralization of Intergovernmental Finances: An International Perspective." World Bank Policy Research Working Paper No. 6714 (2016)

⁴ Kabeer, Naila. "Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third Millennium Development Goal 1." *Gender & Development* 13, no. 1 (2005): 13-24.

telah mengambil langkah-langkah penting dalam mendukung perempuan untuk berperan aktif dalam pembangunan dan pengambilan⁵. Selain itu, terdapat serangkaian kebijakan dan undang-undang yang mendukung pemberdayaan perempuan.

Dalam konteks desentralisasi di Indonesia, fokus pada bagaimana perempuan dapat diberdayakan dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan di tingkat lokal menjadi perhatian yang mendalam. Desentralisasi menciptakan kesempatan bagi perempuan untuk memiliki peran yang lebih aktif dalam mengelola sumber daya dan menentukan kebijakan yang memengaruhi wilayah mereka. Hal ini sejalan dengan konsep pemberdayaan perempuan yang menekankan pemberian hak, kesempatan, dan dukungan kepada perempuan agar mereka dapat menjadi pemangku kepentingan yang kuat dalam proses pembangunan lokal.

Dalam lingkup global, Sustainable Development Goals (SDGs) yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa juga menekankan pentingnya kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan (UN Women, 2021). Tujuan nomor lima dari SDGs adalah untuk mencapai kesetaraan gender dan

memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan. Dengan demikian, peran perempuan dalam desentralisasi di Indonesia tidak hanya relevan secara nasional, tetapi juga dalam konteks pencapaian tujuan pembangunan global. Tujuan jurnal ini adalah untuk menyelidiki peran pemerintah pusat dan daerah di Indonesia dalam mempromosikan peran perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi perkembangan dan tren dalam implementasi desentralisasi di berbagai wilayah Indonesia dan mengeksplorasi sejauh mana perempuan telah diberdayakan dalam konteks ini. Sebagai landasan, World Bank (2020) menggambarkan hubungan antara desentralisasi dan penyelenggaraan layanan publik yang lebih baik. Sumber kebijakan utama yang mengatur hubungan antara pusat dan daerah di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). UUD 1945 memberikan kerangka hukum yang mendasari desentralisasi dan kewenangan pusat dan daerah dalam pengambilan keputusan. Hal ini menggarisbawahi pentingnya kerangka konstitusional dalam memandu peran dan tanggung jawab pusat dan daerah dalam konteks desentralisasi.

⁵ Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW). 1984.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi landasan kebijakan kunci yang mengatur otonomi daerah dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks Indonesia. Undang-Undang ini menentukan batas wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban antara kedua tingkat pemerintahan tersebut. Kemudian, studi-studi terbaru, seperti yang dilakukan oleh United Nations Development Programme (UNDP) pada tahun 2019⁶, menyoroti pentingnya kesetaraan gender di Indonesia dan bagaimana hal ini berkaitan dengan agenda pembangunan berkelanjutan. Dalam kerangka teoritis, kami akan mendalami teori desentralisasi dan partisipasi perempuan, serta faktor-faktor yang memengaruhi partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan lokal. Kami juga akan mengulas dampak pemberdayaan perempuan dalam konteks desentralisasi, dengan merujuk pada hasil penelitian terkini dalam bidang ini, termasuk peran perempuan dalam pengambilan keputusan, dan teori-teori yang membentuk dasar analisis (Bird & Waters, 2016; Kabeer, 2005; UNDP, 2019).

Tinjauan Literatur

Desentralisasi di Indonesia

Indonesia, sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, memiliki beragam etnis, budaya, dan geografi yang unik. Desentralisasi di Indonesia adalah usaha untuk memahami dan merespons keragaman ini. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) memberikan kerangka hukum yang mendasari desentralisasi dan kewenangan pusat dan daerah dalam pengambilan keputusan (UUD 1945).

Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi landasan kebijakan utama yang mengatur otonomi daerah dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks Indonesia. Undang-Undang ini menentukan batas wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban antara kedua tingkat pemerintahan tersebut.

Desentralisasi dan Peran Perempuan

Desentralisasi telah menjadi perhatian utama dalam konteks pembangunan global, dan dalam beberapa dekade terakhir, telah menjadi bagian integral dari upaya meningkatkan efisiensi pengambilan keputusan dan mengakomodasi keragaman sosial, budaya, dan geografis. Desentralisasi adalah alat penting yang digunakan untuk

⁶ United Nations Development Programme (UNDP). "Strengthening the role of women in local governance in Indonesia." 2019

mendistribusikan wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya dari tingkat pusat ke daerah-daerah, sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan menghasilkan kebijakan yang lebih responsif⁷.

Peran perempuan dalam pengambilan keputusan publik dan pembangunan telah menjadi fokus penting dalam agenda global. Kesetaraan gender dianggap sebagai prasyarat untuk pembangunan yang berkelanjutan. Dalam perspektif ini, pemberdayaan perempuan adalah kunci untuk mencapai kesetaraan gender dan mencapai tujuan pembangunan yang lebih luas. Pemberdayaan perempuan mencakup memberikan hak, kesempatan, dan dukungan kepada perempuan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan memengaruhi perubahan sosial⁸

Tak hanya itu, juga relevan untuk mencantumkan konsep-konsep penting dalam studi pemberdayaan perempuan seperti "gender mainstreaming," yang mengacu pada integrasi perspektif gender dalam seluruh kebijakan dan program (UN Women, 2019).

Dampak Pemberdayaan Perempuan dalam Desentralisasi

Penelitian telah menunjukkan bahwa pemberdayaan perempuan dapat berdampak positif pada partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan lokal dan mendorong kebijakan yang lebih inklusif⁹. Oleh karena itu, penelitian dalam jurnal ini akan berfokus pada bagaimana perempuan dapat diberdayakan dalam konteks desentralisasi di Indonesia.

Pemberdayaan perempuan dalam desentralisasi dapat memiliki dampak positif pada beberapa aspek penting, termasuk:

1. Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan: Pemberdayaan perempuan dapat meningkatkan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal. Ini menciptakan kebijakan yang lebih inklusif yang memperhitungkan kebutuhan dan aspirasi perempuan.
2. Pengentasan Kemiskinan: Perempuan yang diberdayakan memiliki lebih banyak akses ke sumber daya dan peluang ekonomi, yang dapat membantu dalam pengentasan kemiskinan dan peningkatan

⁷ Mann, Michael, 2016. " Desentralisasi dan Pembangunan: Teori dan Praktek." h.45.

⁸ Duflo, Esther, 2012 " Kesetaraan Gender dalam Pembangunan Global.", h.72.

⁹ Agarwal, B. (2018). Empowering Women through Gender Equality. *Journal of Gender Studies*, 23(3), 335-345.

kesejahteraan perempuan dan keluarga mereka.

3. Pengembangan Wilayah yang Berkelanjutan: Perempuan yang aktif dalam pengambilan keputusan lokal dapat berkontribusi pada pengembangan wilayah mereka dan memastikan penggunaan sumber daya yang lebih efisien dan adil. Hal ini menciptakan pembangunan yang lebih berkelanjutan.
4. Peningkatan Kesetaraan Gender: Pemberdayaan perempuan membantu dalam mencapai kesetaraan gender, yang merupakan salah satu tujuan

Pembahasan dan Diskusi

Implementasi Desentralisasi di Indonesia

Setelah memahami latar belakang dan kerangka teoritis desentralisasi di Indonesia, sekarang kita akan membahas implementasi desentralisasi dalam konteks negara ini. Implementasi desentralisasi adalah tahap penting dalam upaya untuk mewujudkan prinsip-prinsip desentralisasi dalam praktiknya. Dalam beberapa dekade terakhir, Indonesia telah melakukan perubahan signifikan dalam struktur pemerintahan dan penyelenggaraan layanan publik sebagai akibat dari reformasi desentralisasi. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

menjadi kerangka utama dalam mengatur pelaksanaan desentralisasi di Indonesia¹⁰.

Dalam kerangka hukum, desentralisasi di Indonesia diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menetapkan dasar hukum untuk desentralisasi di Indonesia dan mengatur peran serta kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Undang-undang ini juga memberikan landasan untuk otonomi daerah, memungkinkan pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya dan kebijakan sesuai dengan kebutuhan lokal mereka. Selain itu, Indonesia juga memiliki berbagai peraturan lain yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah dan dilengkapi oleh Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008. Peraturan perundang-undangan ini mencakup beragam aspek desentralisasi, termasuk penentuan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah serta tata cara pemilihan kepala daerah.

Meskipun kerangka hukum telah ditetapkan, implementasi desentralisasi di Indonesia tidak selalu berjalan mulus. Sejumlah tantangan dan masalah muncul dalam pelaksanaannya. Keterbatasan Sumber Daya: Salah satu masalah utama

¹⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

yang dihadapi dalam implementasi desentralisasi adalah keterbatasan sumber daya di tingkat daerah. Pemerintah daerah sering kali menghadapi keterbatasan anggaran yang memengaruhi kemampuan mereka untuk menyelenggarakan layanan publik dan program pembangunan. Keterbatasan sumber daya ini juga dapat memengaruhi pelaksanaan kebijakan yang mendukung pemberdayaan perempuan. Ketidaksetaraan antar-daerah: Implementasi desentralisasi di Indonesia juga menghadapi masalah ketidaksetaraan antar-daerah. Beberapa daerah mungkin lebih maju dan memiliki lebih banyak sumber daya daripada yang lain, dan ini dapat memengaruhi peluang perempuan dalam pengambilan keputusan. Ketidaksetaraan ini dapat membatasi partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan dan menghasilkan ketidaksetaraan gender yang lebih besar.

Perubahan budaya dan norma sosial juga merupakan faktor penting dalam implementasi desentralisasi. Terkadang, perubahan ini dapat menghambat pemberdayaan perempuan jika norma sosial yang kuat mengenai peran perempuan dalam masyarakat tetap bertahan. Sebagai contoh, di beberapa daerah, perempuan mungkin dihadapkan pada norma sosial yang menghambat partisipasi mereka dalam

politik. Meskipun desentralisasi memberikan peluang bagi partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan, keterlibatan mereka tidak selalu dijamin. Ada masalah terkait dengan kurangnya pemahaman tentang pentingnya keterlibatan perempuan dan kurangnya dukungan untuk pelibatan mereka dalam proses pengambilan keputusan.

Kemudian sejauh mana implementasi desentralisasi mempengaruhi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal, perempuan telah menghadapi tantangan dan peluang yang berbeda dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal. Sejauh ini, sejumlah inisiatif dan program telah diluncurkan untuk meningkatkan peran perempuan dalam politik dan pembangunan lokal.

Salah satu contoh inisiatif penting adalah kuota perempuan dalam pemilihan kepala daerah dan dewan legislatif. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Gubernur, Bupati, dan Walikota mengamatkan bahwa setidaknya 30% dari anggota dewan legislatif harus diisi oleh perempuan¹¹. Inisiatif ini bertujuan untuk meningkatkan representasi perempuan dalam proses pengambilan keputusan, yang selama ini sering didominasi oleh laki-laki. Kuota ini adalah bagian dari upaya yang lebih besar

¹¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

untuk mencapai kesetaraan gender di tingkat lokal.

Namun, kendala tetap ada dalam pelaksanaan kuota ini. Meskipun kuota 30% telah diamanatkan dalam undang-undang, terkadang masih ada resistensi dari beberapa pihak terhadap pelaksanaannya. Beberapa pemangku kepentingan mungkin merasa bahwa kuota ini kurang fleksibel atau menghambat proses demokrasi. Oleh karena itu, pendekatan komprehensif dan pendidikan masyarakat lebih lanjut diperlukan untuk memastikan bahwa kuota ini tidak hanya diakui secara formal tetapi juga diterapkan secara efektif. Dalam kasus ini, peran aktif organisasi perempuan dan LSM yang memperjuangkan kesetaraan gender adalah penting untuk memantau pelaksanaan kuota dan mengatasi kendala-kendala yang mungkin muncul. Selain itu, pendidikan dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya partisipasi perempuan dalam politik juga merupakan faktor penting untuk memastikan keberhasilan kuota ini. Dengan demikian, kuota 30% adalah langkah awal yang penting dalam mendukung partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal, tetapi tantangan dan resistensi perlu diatasi untuk mencapai kesetaraan gender yang lebih besar.

Di samping itu, sejumlah organisasi non-pemerintah dan lembaga internasional telah aktif dalam mendukung pemberdayaan perempuan di tingkat lokal. Program pelatihan, pelibatan politik, dan pendidikan adalah sebagian dari upaya yang telah dilakukan untuk memastikan bahwa perempuan memiliki kemampuan dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Namun, implementasi desentralisasi di Indonesia adalah proses yang terus berubah. Peningkatan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan memerlukan kerja keras dan komitmen dari berbagai pihak, termasuk pemerintah, LSM, dan masyarakat sipil. Evaluasi yang cermat tentang sejauh mana implementasi desentralisasi telah memengaruhi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal adalah langkah penting dalam memahami perkembangan ini dan mengidentifikasi area di mana perubahan lebih lanjut diperlukan¹².

Tantangan Implementasi Desentralisasi

Implementasi desentralisasi di Indonesia menghadapi berbagai tantangan yang memerlukan perhatian khusus. Tantangan-tantangan tersebut termasuk diantaranya,

¹² UNDP. (2019). Gender Equality and Women's Empowerment in Public Administration. Retrieved from <https://www.id.undp.org/content/indonesia/en>

keterbatasan sumber daya, terutama di daerah-daerah yang kurang berkembang. Keterbatasan ini mencakup keterbatasan anggaran, infrastruktur, dan tenaga kerja terampil. Di daerah-daerah dengan sumber daya yang terbatas, pemerintah daerah mungkin kesulitan untuk memberdayakan perempuan dan menyediakan layanan yang inklusif. Misalnya, mereka mungkin memiliki keterbatasan dalam alokasi anggaran untuk program-program pemberdayaan perempuan atau layanan kesehatan dan pendidikan yang memadai¹³.

Ditinjau dari aspek ketidakpastian keuangan, dalam sistem desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengelola anggaran mereka sendiri. Namun, ini juga dapat menciptakan ketidakpastian keuangan dan kesenjangan antara daerah yang kaya sumber daya dan daerah yang kurang beruntung. Daerah yang bergantung pada sumber daya alam tertentu, seperti pertambangan atau perkebunan, dapat mengalami fluktuasi pendapatan yang signifikan akibat perubahan harga komoditas. Hal ini menciptakan ketidakpastian dalam perencanaan program dan proyek pemberdayaan perempuan. Selain itu,

daerah-daerah yang kurang beruntung secara ekonomi mungkin kesulitan untuk mendukung program-program tersebut secara mandiri¹⁴.

Belum lagi masalah kurangnya kapasitas, Pemerintah daerah sering kali menghadapi tantangan dalam membangun kapasitas administratif yang cukup untuk mengelola kewenangan baru yang diberikan kepada mereka. Peningkatan kapasitas administratif adalah langkah penting untuk memastikan bahwa pemerintah daerah memiliki kemampuan yang diperlukan untuk merancang, mengelola, dan melaksanakan program-program pemberdayaan perempuan dengan efektif. Kurangnya kapasitas dapat memengaruhi perencanaan program, pemantauan dan evaluasi, serta pelaksanaan program pemberdayaan perempuan¹⁵.

Budaya dan norma patriarki di beberapa daerah jua masih kuat, dan ini dapat menjadi hambatan serius bagi pemberdayaan perempuan. Perubahan budaya dan norma ini memerlukan pendekatan yang lebih komprehensif. Norma-norma sosial yang membatasi peran perempuan dalam politik dan masyarakat dapat menciptakan hambatan bagi

¹³ World Bank. (2020). The role of decentralization in achieving the Sustainable Development Goals. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/the-role-of-decentralization-in-achieving-the-sustainable-development-goals>

¹⁴ UNDP. (2020). Human Development Report 2020. Retrieved from <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>

¹⁵ UNDP. (2019). Gender Equality and Women's Empowerment in Public Administration. Retrieved from <https://www.id.undp.org/content/indonesia/en/>

partisipasi perempuan dalam proses desentralisasi. Diperlukan upaya advokasi yang kuat dan pendidikan masyarakat untuk mengubah pandangan dan sikap terkait dengan peran perempuan dalam pengambilan keputusan. Selain itu, program pemberdayaan perempuan harus mempertimbangkan dampak budaya dan normatif dalam desain dan pelaksanaannya¹⁶.

Selanjutnya keterbatasan akses perempuan ke pendidikan dan informasi juga menjadi kendala serius. Bagi perempuan untuk berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan, mereka perlu memiliki akses yang setara terhadap pengetahuan dan informasi yang memadai. Upaya yang diperlukan termasuk peningkatan akses perempuan terhadap pendidikan yang berkualitas, informasi tentang hak-hak mereka, serta pemahaman tentang isu-isu penting seperti kesehatan reproduksi dan hak-hak ekonomi. Hal ini juga mencakup memastikan bahwa perempuan memiliki akses yang setara terhadap teknologi dan media yang dapat digunakan untuk mengakses informasi dan berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat dan politik¹⁷.

Meskipun tantangan-tantangan

tersebut memerlukan perhatian serius, penting untuk mencatat bahwa ada kemajuan positif yang telah terjadi dalam beberapa dekade terakhir. Banyak daerah di Indonesia telah mencapai kemajuan signifikan dalam penyelenggaraan layanan publik yang lebih baik dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Dengan mengatasi tantangan-tantangan tersebut, Indonesia dapat memperkuat pemberdayaan perempuan dan mendorong pembangunan lokal yang lebih inklusif.

Dampak Pemberdayaan Perempuan dan Pembangunan Lokal Berkelanjutan

Pemberdayaan perempuan dalam konteks desentralisasi memiliki dampak yang signifikan pada pembangunan lokal yang berkelanjutan dan inklusif. Hal ini mencakup berbagai aspek, dari partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan hingga kesejahteraan perempuan, pengentasan kemiskinan, pengurangan ketidakesetaraan gender, dan pengembangan masyarakat yang lebih inklusif.

Pertama, pemberdayaan perempuan membawa dampak positif terhadap partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal. Perempuan yang diberdayakan memiliki peran yang lebih

¹⁶ Kabeer, N. (2005). Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third Millennium Development Goal 1. *Gender and Development*, 13(1), 13–24.

¹⁷ Bird, K., & Waters, A. (2016). The political economy of female labor in rural Indonesia: Bargaining with patriarchy. *World Development*, 83, 308–319

aktif dalam merumuskan dan mendorong implementasi kebijakan yang memengaruhi wilayah mereka. Hal ini menciptakan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dan perspektif gender menjadi bagian integral dari pembuatan keputusan¹⁸. Pemberdayaan perempuan di tingkat lokal juga berkontribusi pada pencapaian Target 5.5 dari Sustainable Development Goals (SDGs), yang menekankan perlunya memastikan partisipasi penuh dan efektif perempuan dan keterlibatan dalam keputusan politik, serta pencapaian tujuan yang lebih luas dalam pembangunan berkelanjutan¹⁹.

Kedua, dampak pemberdayaan perempuan terlihat dalam peningkatan kesejahteraan perempuan dan anak-anak di daerah tersebut. Perempuan yang memiliki akses yang lebih baik ke layanan kesehatan, pendidikan berkualitas, dan pekerjaan yang layak akan mendukung kesejahteraan keluarga dan komunitas mereka. Ini menciptakan lingkungan di mana anak-anak mendapatkan pendidikan yang lebih baik, dan kesehatan keluarga menjadi prioritas²⁰. Hal ini konsisten dengan Target 5.1 dan 5.2 dari SDGs yang menuntut

penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan anak perempuan serta penghentian semua bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan.

Ketiga, pemberdayaan perempuan juga berdampak pada pengentasan kemiskinan. Ketika perempuan didukung dalam mengembangkan usaha mikro dan kecil, mereka mampu menghasilkan pendapatan tambahan yang dapat membantu mengurangi kemiskinan di tingkat lokal. Usaha ini menciptakan kondisi ekonomi yang lebih berkelanjutan dan berkontribusi pada pencapaian Target 1.4 SDGs, yang bertujuan mengurangi jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan secara signifikan²¹.

Keempat, pemberdayaan perempuan membantu mengurangi ketidaksetaraan gender dengan menciptakan kesempatan yang setara dalam berbagai aspek kehidupan. Dengan memberikan perempuan akses yang setara terhadap sumber daya, peluang pekerjaan, dan pelibatan dalam pengambilan keputusan, ketidaksetaraan gender dapat dikurangi secara signifikan. Perempuan memiliki potensi untuk menjadi agen perubahan dalam masyarakat mereka,

¹⁸ Kabeer, N. (2005). Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third Millennium Development Goal 1. *Gender and Development*, 13(1), 13-24.

¹⁹ United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Diakses dari:

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

²⁰ Duflo, E. (2012). Women's empowerment and economic development. *Journal of Economic Literature*, 50(4), 1051-1079.

²¹ *Ibid.*

memerangi norma sosial yang membatasi perkembangan mereka, dan berkontribusi pada pembangunan yang lebih inklusif. Dengan demikian, pemberdayaan perempuan tidak hanya menguntungkan perempuan itu sendiri tetapi juga masyarakat secara keseluruhan.

Kontribusi pemberdayaan perempuan dalam mengurangi ketidaksetaraan gender juga sejalan dengan Target 5.5 Sustainable Development Goals (SDGs), yang menekankan pentingnya mencapai kesetaraan gender. Dalam kerangka SDGs, upaya pemberdayaan perempuan diharapkan dapat mengurangi kesenjangan gender dalam berbagai bidang, termasuk pendidikan, pekerjaan, serta keterlibatan dalam pengambilan keputusan. Dengan mendorong partisipasi aktif perempuan di berbagai sektor, terutama dalam lingkup kebijakan dan politik, ketidaksetaraan gender dapat dikurangi dan kemajuan menuju masyarakat yang lebih inklusif dan berkelanjutan dapat tercapai. Dengan kata lain, pemberdayaan perempuan bukan hanya merupakan strategi lokal yang bermanfaat, tetapi juga bagian integral dari agenda global untuk mencapai kesetaraan gender dan pembangunan yang berkelanjutan.

Terakhir, pemberdayaan perempuan juga berdampak pada pengembangan

masyarakat yang lebih inklusif. Kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan adalah elemen-elemen kunci dalam pengembangan masyarakat yang lebih inklusif. Ketika semua anggota masyarakat, termasuk perempuan, memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan, hasilnya akan lebih adil dan berkelanjutan. Selain itu, pemberdayaan perempuan di tingkat lokal membantu mencapai Target 5.5 SDGs yang menekankan perlunya partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan politik dan pencapaian tujuan yang lebih luas dalam pembangunan berkelanjutan

Pemberdayaan perempuan bukan sekadar pemberian hak atau kuota representasi perempuan dalam pengambilan keputusan; ini tentang memberdayakan perempuan untuk menjadi pemangku kepentingan yang kuat dalam proses pembangunan dan menciptakan masyarakat yang lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan²².

Dampak Pemberdayaan Perempuan dalam Desentralisasi

Pemberdayaan perempuan dalam konteks desentralisasi berdampak positif pada berbagai aspek pembangunan lokal. Dalam hal ini, kami akan mengeksplorasi lebih lanjut bagaimana pemberdayaan

²² Sen, A. (2001). The many faces of gender inequality. *New Republic*, 226(22), 35-39.

perempuan berkontribusi pada pembangunan lokal yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Salah satu dampak paling terlihat dari pemberdayaan perempuan adalah peningkatan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal. Pemberdayaan perempuan menciptakan ruang bagi partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan di berbagai bidang, termasuk pemerintahan, ekonomi, dan sosial. Hal ini berarti bahwa suara perempuan diakui dan dihargai dalam proses pembuatan keputusan yang memengaruhi wilayah mereka. Partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal membawa perspektif yang berbeda dan mendorong pengambilan keputusan yang lebih seimbang dan komprehensif.

Pemberdayaan perempuan dalam desentralisasi dapat tercermin dalam peningkatan jumlah perempuan yang terlibat dalam badan-badan pemerintahan lokal, seperti dewan desa atau kelurahan. Peningkatan partisipasi perempuan dalam badan-badan ini berdampak positif pada proses pengambilan keputusan dan memastikan bahwa perempuan memiliki peran aktif dalam merumuskan kebijakan yang memengaruhi wilayah mereka²³.

Pemberdayaan perempuan juga

berdampak pada peningkatan kesejahteraan perempuan dan anak-anak di daerah tersebut. Pemberdayaan perempuan menciptakan peluang bagi perempuan untuk meningkatkan akses mereka terhadap layanan kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan yang layak. Ini berarti bahwa perempuan dapat lebih mudah mengakses layanan kesehatan yang berkualitas, yang pada gilirannya memengaruhi kesejahteraan mereka dan anak-anak mereka.

Penelitian telah menunjukkan bahwa pemberdayaan perempuan dalam desentralisasi berkaitan dengan peningkatan tingkat gizi anak-anak. Perempuan yang memiliki akses lebih besar terhadap sumber daya dan kesempatan cenderung memberikan perhatian lebih pada kesejahteraan anak-anak dan memastikan bahwa mereka menerima asupan gizi yang cukup.

Perempuan yang diberdayakan memiliki potensi untuk berkontribusi pada pengentasan kemiskinan di daerah tersebut. Pemberdayaan perempuan menciptakan peluang bagi perempuan untuk mengembangkan usaha mikro dan kecil, yang pada gilirannya berdampak positif pada perekonomian lokal. Perempuan yang memiliki akses terhadap pelatihan dan sumber daya ekonomi sering kali menjadi

²³ Kabeer, N. (2005). Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third

Millennium Development Goal 1. Gender and Development, 13(1), 13-24

agen perubahan dalam pengentasan kemiskinan di daerah mereka.

Pemberdayaan perempuan juga dapat meningkatkan pendapatan rumah tangga, yang berdampak pada peningkatan standar hidup dan kesejahteraan keluarga. Dengan demikian, pengentasan kemiskinan di tingkat rumah tangga sering kali terkait dengan pemberdayaan perempuan dan akses mereka terhadap sumber daya ekonomi²⁴.

Pemberdayaan perempuan juga berkontribusi pada pengurangan ketidaksetaraan gender di daerah tersebut. Dengan memberikan perempuan akses yang setara terhadap sumber daya dan peluang, ketidaksetaraan gender dapat berkurang. Ini berarti bahwa perempuan memiliki akses yang lebih baik ke pendidikan, pekerjaan, dan sumber daya ekonomi. Pemberdayaan perempuan dalam desentralisasi juga menciptakan peluang bagi perempuan untuk berperan aktif dalam mendefinisikan peran gender mereka sendiri. Perempuan dapat menjadi contoh bagi generasi muda dan membantu mengubah norma sosial yang membatasi perkembangan mereka. Ini adalah langkah penting dalam menciptakan masyarakat yang lebih adil dan berkelanjutan²⁵.

Kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan adalah elemen-elemen kunci dalam pengembangan masyarakat yang lebih inklusif. Ketika semua anggota masyarakat, termasuk perempuan, memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan, hasilnya akan lebih adil dan berkelanjutan. Pemberdayaan perempuan dalam desentralisasi membawa perspektif yang berbeda ke dalam proses pembangunan. Perempuan sering kali lebih peka terhadap masalah-masalah sosial dan lingkungan yang memengaruhi keluarga dan komunitas mereka. Hal ini berarti bahwa kebijakan yang dihasilkan dalam kerangka pemberdayaan perempuan cenderung lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Pengembangan masyarakat yang lebih inklusif juga berarti bahwa setiap orang, terlepas dari jenis kelamin, memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam ekonomi, politik, dan kehidupan sosial. Dalam masyarakat yang inklusif, semua warga negara diakui dan dihargai, dan mereka dapat berkontribusi pada perkembangan masyarakat sesuai dengan potensi mereka²⁶.

²⁴ Dufflo, E. (2012). Women's empowerment and economic development. *Journal of Economic Literature*, 50(4), 1051-1079.

²⁵ Sen, A. (2001). The many faces of gender inequality. *New Republic*, 226(22), 35-39.

²⁶ United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Evaluasi Kesuksesan Implementasi Desentralisasi Berbasis Gender

Dalam konteks Indonesia, evaluasi kesuksesan implementasi desentralisasi berbasis gender menjadi penting untuk memahami sejauh mana kebijakan ini telah berdampak pada kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Indonesia telah mengambil langkah-langkah signifikan dalam mendukung kesetaraan gender, termasuk melalui undang-undang dan program-program yang dirancang untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam desentralisasi. Namun, sejumlah tantangan masih harus diatasi.

Pertama, terkait partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal, terdapat kemajuan yang signifikan dalam peningkatan jumlah perempuan yang terlibat dalam badan-badan pemerintahan lokal, seperti dewan desa atau kelurahan. Peningkatan partisipasi perempuan dalam badan-badan ini telah membawa dampak positif pada proses pengambilan keputusan yang lebih seimbang. Ini merupakan indikator penting dari kesuksesan implementasi berbasis gender²⁷.

Namun, dalam hal akses perempuan terhadap layanan publik, masih ada tantangan yang perlu diatasi. Meskipun upaya telah dilakukan untuk meningkatkan akses perempuan terhadap layanan kesehatan dan pendidikan, terdapat kesenjangan yang perlu diatasi. Di beberapa daerah, terutama di wilayah-wilayah yang lebih terpencil, akses perempuan terhadap layanan tersebut masih terbatas²⁸. Hal ini menjadi fokus penting dalam upaya evaluasi implementasi berbasis gender.

Dari segi aspek ekonomi²⁹, pemberdayaan perempuan juga telah memberikan kontribusi positif terhadap pengentasan kemiskinan. Di Indonesia, banyak perempuan telah mampu mengembangkan usaha mikro dan kecil mereka sendiri, yang berdampak positif pada perekonomian lokal. Program-program pelatihan dan bantuan ekonomi telah memungkinkan perempuan untuk berperan sebagai agen perubahan dalam pengentasan kemiskinan di daerah mereka. Pertumbuhan pendapatan perempuan di beberapa daerah juga menjadi indikator penting kesuksesan implementasi berbasis gender.

²⁷ Badan Pusat Statistik. (2019). Indikator Kesejahteraan Masyarakat 2019. Diakses dari <https://www.bps.go.id/publication/2020/06/12/9a8671804592f2b71ff9a09a/indikator-kesejahteraan-masyarakat-2019.html>

²⁸ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (2018). Modul Pelatihan

Pemberdayaan Perempuan dan Pengentasan Kemiskinan. Jakarta.

²⁹ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (2020). Profil Gender Indonesia 2020. Jakarta.

Pengurangan ketidaksetaraan gender juga menjadi tujuan kunci dalam upaya desentralisasi berbasis gender di Indonesia. Pemberdayaan perempuan telah memberikan kontribusi positif dalam mengurangi ketidaksetaraan gender. Perempuan memiliki akses yang lebih baik ke pendidikan, pekerjaan, dan sumber daya ekonomi³⁰. Hal ini memungkinkan perempuan untuk berpartisipasi lebih aktif dalam kehidupan sosial dan ekonomi, serta mengurangi kesenjangan gender yang ada. Evaluasi implementasi berbasis gender juga harus memantau kemajuan ini.

Dalam hal perubahan budaya, terdapat pergeseran yang lambat, namun signifikan dalam norma dan sikap sosial terkait gender di beberapa daerah di Indonesia. Dukungan terhadap kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan telah meningkat seiring dengan pendidikan dan kesadaran masyarakat. Perubahan budaya memerlukan waktu, dan evaluasi harus mencoba untuk mengukur perubahan sikap dan perilaku masyarakat terkait gender secara lebih rinci³¹.

Terakhir, evaluasi harus memantau kesejahteraan perempuan dan anak-anak di Indonesia. Peningkatan harapan hidup perempuan, tingkat literasi perempuan yang

lebih tinggi, dan penurunan angka stunting pada anak-anak menjadi indikator kesejahteraan yang relevan. Evaluasi implementasi berbasis gender harus terus mengukur kemajuan dalam hal kesejahteraan perempuan dan anak-anak di Indonesia.

Secara keseluruhan, meskipun ada sejumlah tantangan yang perlu diatasi, upaya implementasi desentralisasi berbasis gender di Indonesia telah memberikan kontribusi positif pada kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Evaluasi yang komprehensif dan berkelanjutan adalah kunci dalam memastikan kelanjutan perbaikan ini dan merumuskan kebijakan yang lebih efektif untuk masa depan.

Kesimpulan dan Saran

Indonesia telah mengalami perubahan besar dalam konteks implementasi desentralisasi. Desentralisasi telah membuka peluang bagi perubahan positif dalam masyarakat, terutama dalam hal kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Namun, terdapat berbagai tantangan yang perlu diatasi untuk memastikan bahwa pemberdayaan perempuan dalam desentralisasi benar-benar berhasil. Salah satu aspek kunci dari

³⁰ United Nations Development Programme. (2020). Gender Equality and Women's Empowerment in Public Administration: A Literature Review. Diakses dari <https://www.undp.org/content/dam/undp/library>

³¹ United Nations Development Programme. (2021). Sustainable Development Goals. [Sumber elektronik]. Diakses dari <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>

keberhasilan ini adalah partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal. Peningkatan partisipasi perempuan dalam badan-badan pemerintahan lokal adalah indikator penting kesuksesan implementasi berbasis gender. Meskipun telah ada kemajuan yang signifikan dalam hal ini, masih ada banyak ruang untuk perbaikan.

Selanjutnya, aspek lain yang penting adalah akses perempuan terhadap layanan publik, seperti kesehatan dan pendidikan. Walaupun upaya telah dilakukan untuk meningkatkan akses, terdapat kesenjangan yang perlu diatasi, terutama di daerah-daerah terpencil. Perubahan ini harus menjadi fokus evaluasi implementasi berbasis gender.

Aspek ekonomi juga merupakan elemen penting dalam pemberdayaan perempuan. Perempuan yang diberdayakan telah berhasil mengembangkan usaha mikro dan kecil mereka sendiri, memberikan kontribusi positif pada perekonomian lokal. Program-program pelatihan dan bantuan ekonomi telah membantu perempuan menjadi agen perubahan dalam mengentaskan kemiskinan. Dalam mengukur kesuksesan implementasi berbasis gender, pertumbuhan pendapatan perempuan juga menjadi indikator kunci.

Pengurangan ketidakesetaraan gender juga merupakan tujuan utama desentralisasi berbasis gender di Indonesia.

Pemberdayaan perempuan telah menghasilkan pengurangan ketidakesetaraan gender melalui akses yang lebih baik terhadap pendidikan, pekerjaan, dan sumber daya ekonomi. Evaluasi implementasi berbasis gender harus memantau perkembangan ini. Perubahan budaya dan sikap sosial terkait gender juga terlihat. Dukungan terhadap kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan telah meningkat, meskipun perubahan ini memerlukan waktu. Evaluasi yang cermat harus mencoba untuk mengukur perubahan ini dengan lebih rinci.

Terakhir, evaluasi harus memantau kesejahteraan perempuan dan anak-anak di Indonesia. Peningkatan harapan hidup perempuan, tingkat literasi yang lebih tinggi, dan penurunan angka stunting pada anak-anak adalah indikator kesejahteraan yang relevan.

Saran

1. Peningkatan Partisipasi Perempuan: Penting untuk terus mendorong peningkatan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat lokal. Peningkatan jumlah perempuan yang terlibat dalam badan-badan pemerintahan lokal harus diiringi dengan peran aktif dalam merumuskan kebijakan yang memengaruhi wilayah mereka. Diperlukan pelatihan dan dukungan untuk mencapai tujuan ini.

2. Meningkatkan Akses Terhadap Layanan Publik: Upaya untuk meningkatkan akses perempuan terhadap layanan kesehatan dan pendidikan harus ditingkatkan, terutama di daerah-daerah terpencil. Investasi dalam infrastruktur kesehatan dan pendidikan, serta program-program khusus untuk perempuan, diperlukan untuk mengatasi kesenjangan tersebut.
3. Dukungan Pemberdayaan Ekonomi: Program-program pelatihan dan bantuan ekonomi harus diteruskan dan diperluas untuk mendukung perempuan dalam mengembangkan usaha mikro dan kecil mereka. Ini akan membantu mengentaskan kemiskinan di tingkat rumah tangga dan mendukung pertumbuhan ekonomi lokal.
4. Kesetaraan Gender: Dukungan terhadap kesetaraan gender dan perubahan budaya harus ditingkatkan melalui pendidikan dan kesadaran masyarakat. Kampanye dan program yang menekankan pentingnya kesetaraan gender harus ditingkatkan.
5. Monitoring Kesejahteraan: Evaluasi harus terus memantau kesejahteraan perempuan dan anak-anak, terutama dalam hal harapan hidup, literasi, dan kesehatan anak-anak. Data yang akurat dan terkini diperlukan untuk mengukur kemajuan dalam hal ini.

Mengambil langkah-langkah ini akan membantu memastikan bahwa implementasi desentralisasi berbasis gender di Indonesia terus berjalan ke arah yang lebih positif dan berkelanjutan, yang pada gilirannya akan mempromosikan pembangunan lokal yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Penutup

Dalam konteks kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, implementasi desentralisasi di Indonesia memiliki potensi besar untuk menciptakan perubahan yang positif. Namun, upaya ini juga dihadapkan pada sejumlah tantangan yang perlu diatasi agar keberhasilan sejati dapat dicapai. Evaluasi yang komprehensif dan berkelanjutan adalah langkah penting untuk memahami dampak implementasi berbasis gender dan merumuskan kebijakan yang lebih efektif di masa depan.

Indonesia telah menunjukkan komitmen dalam upaya meningkatkan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan dan akses mereka terhadap layanan publik. Peningkatan partisipasi perempuan dalam badan-badan pemerintahan lokal adalah indikator positif, namun masih diperlukan langkah-langkah lebih lanjut untuk mencapai tingkat partisipasi yang optimal. Meskipun telah ada upaya untuk meningkatkan akses perempuan ke layanan kesehatan dan

pendidikan, masih ada kesenjangan yang perlu diatasi, terutama di daerah-daerah terpencil. Pemberdayaan ekonomi perempuan telah memberikan kontribusi positif pada pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi lokal. Program-program pelatihan dan bantuan ekonomi harus terus ditingkatkan untuk mendukung perempuan dalam mengembangkan usaha mikro dan kecil mereka. Pengurangan ketidakesetaraan gender juga merupakan tujuan utama, dan perempuan telah membuat kemajuan yang signifikan dalam hal ini. Namun, dukungan terhadap kesetaraan gender dan perubahan budaya perlu ditingkatkan.

Evaluasi yang cermat harus terus memantau kesejahteraan perempuan dan anak-anak di Indonesia. Data yang akurat dan terkini diperlukan untuk mengukur perkembangan dalam hal ini. Peningkatan harapan hidup perempuan, tingkat literasi yang lebih tinggi, dan kesehatan anak-anak yang lebih baik adalah indikator kesejahteraan yang relevan. Dengan mengambil langkah-langkah yang disarankan, Indonesia dapat melanjutkan perjalanan menuju kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan yang lebih besar. Dengan melibatkan semua pihak, termasuk pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta, kita dapat menciptakan masyarakat yang lebih inklusif, adil, dan berkelanjutan. Implementasi desentralisasi berbasis gender

adalah investasi dalam masa depan yang lebih baik bagi semua warga Indonesia, dan evaluasi yang cermat adalah kunci dalam meraih tujuan ini.

Daftar Pustaka

- (UNDP), U. N. (2019). *Strengthening the role of women in local governance in Indonesia*. USA.
- Agarwal, B. (2018). Empowering Women through Gender Equality. *Journal of Gender Studies*, 23(3), 335-345. *Journal of Gender Studies*, 23(3), 335-345.
- Aspinal, E. (2005). Democracy and Decentralization in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives. *Development and Change* 36, 697-718.
- Bank, W. (2020). *The role of decentralization in achieving the Sustainable Development Goals*. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/the-role-of-decentralization-in-achieving-the-sustainable-development-goals>
- Bird, K. &. (2016). The political economy of female labor in rural Indonesia: Bargaining with patriarchy. *World Development*, 308-319.
- Duflo, E. (2012). Kesetaraan Gender dalam Pembangunan Global. *Journal of Economic Literature*, 72.
- Heryanto, A. (2005). *Identity and Pleasure: The Politics of Indonesian Screen Culture*. Singapore: National University of Singapore Press.

- Kabeer, N. (2005). Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third Millennium Development Goal 1. *Gender and Development* 13 No.1, 13-24.
- Kuncoro, A. &. (2010). A regional perspective on the Indonesian resource curse: The role of subnational government. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 46(2), 201-219.
- Luseno, W. K. (2013). . Gender and local economic development in Kenya: Opportunities and challenges for gender mainstreaming in local governance in Kenya. *Gender and Development*, 21(3), 487-502.
- Mann, M. (2016). *Desentralisasi dan Pembangunan: Teori dan Praktek*.
- Richard M Bird, R. W. (2016). Decentralization of Intergovernmental Finances: An International Perspective. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6714.
- Sen, A. (2001). The many faces of gender inequality. New Republic. *New Republic*, 226(22), 35-39.
- Smoke, P. (2011). Decentralization in Indonesia: Less democracy. *Asian Survey*, 51(5), 888-914.
- Statistik, B. P. (2019). *Indikator Kesejahteraan Masyarakat 2019*. Retrieved from <https://www.bps.go.id/publication/2020/06/12/9a8671804592f2b71ff9a09a/indikator-kesejahteraan-masyarakat-2019.html>
- UNDP. (2019). *Gender Equality and Women's Empowerment in Public Administration*. Retrieved from <https://www.id.undp.org/content/indonesia/en>
- UNDP. (2020). *Human Development Report 2020*.

DAMPAK OTONOMI DAERAH TERHADAP IDENTITAS NASIONAL DAN HUBUNGAN ANTARETNIS DI INDONESIA

Oleh: Ahmad Gaus AF
Peneliti CSRC UIN Jakarta

Abstract

The centralization of power carried out by the New Order regime (1966-1998) has created inequality in society. After the New Order collapsed, the regional autonomy (otonomi daerah/otda) policy was implemented to encourage equality. In practice, the implementation of regional autonomy is faced with a number of challenges. Political elites use ethnic issues to gain political power. The implementation of regional autonomy leads to ethnocentrism, namely support for local people to become regional heads and privileging certain ethnic groups. This article discusses the issue of declining national identity amidst the implementation of regional autonomy policies. Also discussed the role of state symbols in maintaining the integrity of the nation and state.

Key words: regional autonomy, ethnocentrism, national identity, state symbols

Abstrak

Sentralisasi kekuasaan yang dijalankan oleh rezim Orde Baru (1966-1998) telah melahirkan kesenjangan di tengah masyarakat. Setelah Orde Baru runtuh, kebijakan otonomi daerah (otda) diberlakukan untuk mendorong lahirnya pemerataan. Dalam praktiknya, pelaksanaan otda berhadapan dengan sejumlah tantangan. Para elit politik menggunakan isu etnis dalam rangka memperoleh kekuasaan politik. Pelaksanaan Otda mengarah pada etnosentrisme, yakni sokongan kepada putra daerah untuk menjadi kepala daerah dan pengistimewaan kelompok etnik tertentu. Artikel ini membahas isu menurunnya identitas nasional di tengah pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Juga dibahas peran simbol-simbol negara dalam menjaga keutuhan bangsa dan negara

Kata kunci: otonomi daerah, etnosentrisme, identitas nasional, simbol-simbol negara

A. Pendahuluan

Kebijakan otonomi daerah lahir sebagai implementasi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu undang-undang pertama yang lahir setelah reformasi 1998 ini mengatur tentang, dan sekaligus menjadi acuan, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, sebelum akhirnya mengalami beberapa perubahan.¹ Dalam Pasal 4 UU tersebut dinyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah

Otonomi daerah hanya mungkin terlaksana apabila pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada

pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.² Kewenangan daerah yang dimaksud oleh UU mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom dalam Bidang Pemerintahan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kewenangan bidang lain di sini meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Singkatnya, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah mengatur hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah melalui sebuah undang-undang atau regulasi yang didasarkan pada pertimbangan kesejahteraan rakyat daerah.³ Undang-undang tentang otonomi daerah

¹ Muhammad Idris Patarai (2015), *Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia*, Volume 2, Makassar, De La Macca, hal. 178

² Johan Jasin (2016), *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Yogyakarta, DeePublish, hal. 174

³ Indra Ismawan (2007), *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Jakarta, Pondok Edukasi, hal. 46

muncul sebagai antithesis terhadap kebijakan rezim sebelumnya, Orde Baru, yang melakukan kebijakan sentralistik melalui UU Nomor 5 tahun 1974 tentang pemerintahan daerah yang kemudian disusul dengan UU No. 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa.⁴

Berdasarkan dua undang-undang tersebut, Orde Baru dengan penuh percaya diri menjalankan sentralisasi kekuasaan. Melalui itu pula, semua prakarsa dan partisipasi masyarakat secara perlahan dilumpuhkan dan diletakkan di bawah kontrol kekuasaan. Stabilitas politik demi kelangsungan pertumbuhan yang menjadi obsesi Orde Baru merupakan alasan utama rezim ini untuk mematahkan setiap aspirasi dan partisipasi masyarakat.

Maka setelah rezim Orde Baru runtuh, kebijakan untuk menghidupkan aspirasi dan partisipasi masyarakat termasuk yang paling pertama dilakukan, dengan dilahirkannya kebijakan otonomi daerah berupa UU No. 22/1999. Euphoria reformasi dan kebebasan telah ikut menempatkan otonomi daerah sebagai kebutuhan penting untuk memajukan kehidupan demokrasi. Bukan hanya kenyataan bahwa masyarakat Indonesia sangat heterogen, namun juga otonomi sudah menjadi alasan bagi tumbuhnya dinamika politik yang diharapkan akan

mendorong lahirnya keadilan dan pemerataan.

Namun demikian, persis di tengah euphoria reformasi dan kebebasan pula kita menyaksikan munculnya konflik horizontal yang melibatkan suku-suku di berbagai daerah. Sebut saja misalnya konflik antar suku di Sampit, Kalimantan Tengah, pada 2001 yang melibatkan suku Dayak versus suku Madura; konflik Ambon tahun 1999 yang bernuansa agama (Islam vs Kristen) namun juga berbau konflik etnik antara penduduk asli (suku Ambon yang beragama Kristen) dengan suku-suku pendatang yang biasa disebut BBM atau Buton, Bugis, Makassar (yang beragama Islam), dan yang terjadi tahun 2019 lalu adalah konflik yang melibatkan warga Papua dan suku Minang di Wamena.

Bagaimana hubungan antara kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan masalah etnisitas di Indonesia? Apakah otonomi daerah mampu meredam potensi konflik horizontal di tengah menguatnya isu etnisitas seperti dalam pemilihan kepala daerah?

B. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan

Kebijakan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui

⁴ Bungaran Antonius Simanjuntak, ed. (2013), *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai*

Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia, Jakarta, Pustaka Obor, hal. 107

peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁵

Di dalam penjelasan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya disebutkan bahwa kebijakan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, merujuk pada penjelasan UU tersebut, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat. Untuk itu, menurut UU, pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari

kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan potensi, inovasi, daya saing, kreativitas, dan kearifan local untuk mencapai tujuan nasional yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Selanjutnya disebutkan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

⁵ Tim Visi Yustisia (2015), *Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya*, Jakarta, Visi Media Pustaka

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.⁶

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah di antaranya adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perwujudan tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah. Sedangkan tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah terwujudnya peningkatan Indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.⁷

Konsep otonomi daerah memberi peran penting pada pemerintah dan masyarakat dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini merupakan konsekuensi dari peralihan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah. Pembangunan yang dimaksud perlu memperhatikan faktor sumber daya manusia, finansial, dan pengelolaan atau manajemen organisasi yang sesuai dengan daerah.

Di atas kertas, konsep otonomi daerah dipandang sangat ideal dalam mengembangkan potensi daerah masing-

⁶ Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, <https://eiti.esdm.go.id/v2/wp-content/uploads/2017/07/UU-23-Tahun-2014.pdf>

⁷ Rosramadhana dan Bungaran Antonius Simanjuntak (2018), *Strategi dan Problem Sosial Politik Pemerintahan Otonomi Daerah Indonesia*, Jakarta, Pustaka Obor, hal. 71

masing. Namun konsep dan realitas tidak selalu berjalan beringan. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia pada gilirannya harus berhadapan dengan sejumlah tantangan yang berat untuk mewujudkan cita-citanya. Tantangan dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut datang dari berbagai aspek kehidupan masyarakat. Di antaranya adalah tantangan di bidang hukum dan sosial budaya.⁸ Masalah yang terkait dengan hukum tidak menjadi porsi pembahasan di sini. Makalah ini hanya fokus pada masalah sosial budaya khususnya yang terkait dengan tantangan otonomi daerah dalam menghadapi masalah etnisitas dan identitas nasional.

C. Etnisitas dan Identitas Nasional

Secara leksikal, etnisitas didefinisikan sebagai *a particular race of people, or the fact of being from a particular race of people* (ras orang tertentu, atau sesuatu yang berasal dari ras orang tertentu).⁹ Atau, *the fact or state of belonging to a social group that has a common national or cultural tradition* (fakta atau keadaan menjadi bagian dari kelompok sosial yang memiliki tradisi

nasional atau budaya yang sama).¹⁰

Dalam sosiologi, etnisitas dipahami sebagai *an ethnic group is a group of people whose members identify with one another through a common cultural heritage* (Kelompok etnis adalah sekelompok orang yang anggotanya saling mengidentifikasi satu sama lain melalui warisan budaya bersama). Dikatakan juga bahwa etnisitas adalah kategori yang dikonstruksi secara sosial, sifat dan parameternya dapat berubah tergantung pada konteks sosial dan politik yang berlaku.¹¹ Dalam bahasan ini etnisitas dibedakan dengan ras karena etnis didasarkan pada sifat sosial, sedangkan ras didasarkan pada keyakinan bahwa sekelompok orang tertentu memiliki karakteristik biologis tertentu. Secara definitif, etnis merujuk pada sebuah masyarakat yang bersama-sama mendiami lokasi tertentu dengan kesamaan bahasa atau kebudayaan tertentu pula (Vick & Ishiyama, 2011).¹²

Pada mulanya etnisitas merupakan wacana budaya. Namun untuk tujuan meraih kekuasaan ia dapat dibangun menjadi wacana kekuasaan. Hal ini tampak sejak keluarnya kebijakan desentralisasi yang membuka kesempatan bagi kelompok

⁸ Rosramadhana dan Bungaran, *Ibid.* hal. 72

⁹ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/ethnicity>

¹⁰ <https://www.lexico.com/definition/ethnicity>

¹¹ <https://courses.lumenlearning.com/cochise-sociology-os/chapter/ethnicity/>

¹² Vick, D. & Ishiyama, J. T. (2011). "Ethnic and identity politics." In John T. Ishiyama and Marijke Breuning (Eds), *21st century political science: A reference handbook* (pp. 217-224). Los Angeles: SAGE Publications, Inc.

etnis untuk memperjuangkan kepentingannya. Isu etnisitas dimanfaatkan oleh para elit politik untuk memperoleh kekuasaan politik. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh David Brown bahwa: *“Ethnicity constitutes one of several forms of association through which individuals pursue their interests relating to economic and political advantage. But there is more to ethnicity than this, since it appears to offer intrinsic satisfaction as well as instrumental utility.”*¹³

Dari pemaparan David Brown tersebut, dapat dilihat bahwa etnisitas dapat dipolitisasi atau dimanfaatkan sebagai instrumen dalam mengejar keuntungan ekonomi dan politik. Fenomena ini banyak terjadi di kawasan Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Hal ini sangat menarik untuk dicermati karena memperlihatkan suatu paradoks demokrasi dimana pada satu sisi kebebasan dan keberagaman semua kelompok harus dijamin, namun di sisi lain ternyata kebebasan dan keberagaman tersebut dapat digunakan untuk kepentingan suatu kelompok tertentu. Dalam berbagai literatur komparatif politik, etnisitas dipergunakan sebagai sebuah konsep yang meliputi berbagai atribut identitas yang melekat. Menurut Donald Horowitz, konsep etnisitas adalah

terminologi umum yang meliputi sebuah kelompok tertentu yang dibedakan berdasarkan warna kulit, bahasa, dan agama yang kemudian mencakup pula suku (berdasarkan kebudayaan, terutama bahasa), ras (berdasarkan faktor biologis), nasionalitas (berdasarkan kebangsaan), dan kasta (berdasarkan nilai-nilai stratifikasi sosial yang hidup di masyarakat).¹⁴

Berdasarkan pemaparan singkat di atas, etnisitas dapat didefinisikan sebagai sekelompok masyarakat yang mendiami tempat tertentu. Sekelompok masyarakat dalam wilayah tertentu tersebut memiliki ciri yang melekat di antara setiap anggota sebagai penanda bagian dari kelompok tersebut. Penanda itu, baik dari kesamaan ras, suku, agama, kebudayaan, adat-istiadat dan lain sebagainya berfungsi sebagai pembeda dari kelompok masyarakat atau etnis lain. Masalahnya, jika identitas-identitas etnis begitu beragam, yang membedakan satu etnis dengan yang lain, maka bagaimanakah kita memposisikan identitas nasional, yakni jati diri kita sebagai bangsa.

Kita sering mendengar klaim bahwa ciri kebudayaan Indonesia yang paling menonjol ialah keragamannya. Bahkan kerap dikatakan bahwa keragaman itulah yang menjadi karakter asli bangsa

¹³ David Brown (1996). *The State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. (London : Routledge, hal. 12

¹⁴ Dalam Vick & Ishriyama, *Ethnic and identity politics*

Indonesia. Secara historis, keragaman itu lahir dari proses yang amat Panjang. Ia merupakan percampuran budaya lokal dan budaya asal asing yang sudah lama ada dan berkembang di bumi Nusantara. Dengan demikian ada faktor internal dan factor eksternal yang melahirkan keragaman tersebut.

Dari sisi internal kita melihat bahwa Indonesia merupakan negara dengan jumlah suku bangsa terbanyak di dunia: 1.300 suku bangsa. Wilayahnya terbentang dari Sabang sampai Merauka, setara dengan panjang dari London ke Teheran. Jumlah penduduknya 270 juta jiwa, tersebar di 13 ribu pulau dengan kondisi geografis yang bervariasi: pegunungan, tepian hutan, pesisir, dataran rendah, pedesaan, perkotaan. *Kondisi geografis itu membentuk tradisi dan adat-istiadat yang berbeda-beda.*

Kemudian dari faktor eksternal kita mencatat adanya interaksi dengan kebudayaan luar seperti Arab, India, Tiongkok, dan bangsa-bangsa penjajah seperti Potrugis, Spanyol, Belanda, Inggris, dan Jepang. Semua itu memengaruhi proses asimilasi sehingga menambah ragam kebudayaan yang ada di Indonesia. Ditambah lagi berkembangnya agama-agama besar turut mendukung perkembangan kebudayaan Indonesia karena setiap agama melahirkan kebudayaan tertentu. Tidak terhitung pula

agama-agama lokal atau bentuk-bentuk kepercayaan setempat yang telah ada jauh sebelum datangnya agama-agama besar seperti Islam, Kristen, Hindu, Buddha, Konghucu yang dikategorikan sebagai agama resmi, dalam arti diakui oleh negara.

Dilihat dari kacamata kemanfaatan, tentu saja keragaman tersebut membawa aspek-aspek positif yang dapat dijadikan sebagai sumber daya yang tak ternilai, selain dapat dikapitalisasi untuk kemanfaatan ekonomi bagi seluruh rakyat. Namun sebelum membahasa hal itu, kita akan melihat terlebih dulu bagaimana keragaman tersebut diletakkan dalam kerangka identitas nasional.

Identitas nasional merupakan terminologi politik yang berhubungan erat dengan masalah integrasi nasional. Tanpa identitas nasional, maka dapat dipastikan bahwa integrasi nasional akan sulit diwujudkan. Dan ini berarti ancaman bagi keutuhan NKRI. Dalam konteks ini, para pendiri bangsa kita telah merumuskan simbol-simbol politik yang menjadi rujukan dalam kehidupan bernegara dalam masyarakat yang majemuk, yakni lambang negara, bendera negara, bahasa negara, dan lagu negara.

Para Pendiri Bangsa menyepakati bahwa Lambang Negara Indonesia adalah burung Garuda. Penetapan urutan lambang Garuda termuat di dalam UU 1945 hasil amandemen pada pasal 36A. sedangkan

bentuk dan ukuran lambang negara tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951. Di bagian tengah tubuh Garuda terdapat gambar Pancasila yang tidak lain adalah Dasar Negara Indonesia. Kaki kiri dan kanan burung Garuda mencengkram semboyan Bhinneka Tunggal Ika, yang artinya berbeda-beda tetapi tetap satu. Dalam era otonomi daerah sekarang ini, semboyan Bhinneka Tunggal Ika ini menjadi semakin relevan. Terutama, saat banyak orang yang mengkhawatirkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan berdampak pada memudarnya identitas dan persatuan nasional ketika masing-masing daerah lebih menonjolkan identitas etnisnya.

Bendera merah putih merupakan simbol identitas nasional yang termuat dalam UUD 1945 pasal 35. Warna merah yang berada di bagian atas bendera menunjukkan sifat keberanian, sedangkan warna putih yang berada di bagian bawah bendera melambangkan kesucian atau kebenaran. Kedua warna tersebut hendak memperlihatkan karakter bangsa Indonesia yang berani dalam memperjuangkan dan membela kebenaran dengan hati yang suci.

Dalam UUD 1945 pasal 36 dinyatakan bahwa bahasa pemersatu bangsa Indonesia ialah Bahasa Indonesia. Perjuangan untuk menjadikan bahasa Indonesia sebagai bahasa persatuan telah melewati sejarah yang panjang. Dimulai

dengan ikrar Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1928, dilanjutkan dengan kebijakan Presiden Sukarno (1945-1965) yang mewajibkan penggunaan bahasa Indonesia dan melarang penggunaan bahasa asing. Pada masa Orde Baru (1967-1998), Presiden Suharto menempuh kebijakan untuk mewajibkan penggunaan bahasa Indonesia yang baik dan benar melalui pemberlakuan ejaan baku atau Ejaan Yang Disempurnakan (EYD) yang mulai dijalankan sejak tahun 1972. Rangkaian sejarah yang panjang itu telah berbuah manis di mana saat ini seluruh rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke telah menggunakan bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi mereka.

Simbol penting lainnya dalam mempertegas identitas nasional ialah lagu kebangsaan Indonesia Raya. Hal ini diatur di dalam UUD 1945 hasil amandemen pasal 36B yang kemudian diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 44 Tahun 1958. Lagu Indonesia Raya diwajibkan untuk dinyanyikan pada acara-acara formal kenegaraan atau pemerintahan pusat maupun daerah. Namun tidak jarang acara-acara masyarakat juga mengumandangkan lagu kebangsaan atas inisiatif mereka sendiri, sebagai tanda kecintaan mereka kepada tanah air.

Keempat simbol identitas nasional tersebut saling terkait dan bersama-sama membangun persatuan di antara berbagai

perbedaan yang ada di tengah masyarakat Indonesia. Dengan berpegang pada keempat simbol identitas nasional tersebut, setiap kebijakan politik yang terkait dengan etnisitas dan kedaerahan—seperti kebijakan desentralisasi—tidak perlu dikhawatirkan akan menjadi isu disintegrasi. Dengan demikian keragaman etnik dengan budayanya di tanah air justru menjadi tulang punggung persatuan nasional dan sekaligus menonjolkan keunikan bangsa kita yang berbineka tetapi tetap bersatu.

Manfaat keragaman

Keragaman etnik dan budaya daerah bukan hanya realitas melainkan juga potensi yang dapat dikembangkan untuk mendukung kesejahteraan hidup masyarakat. Dalam bidang pariwisata, misalnya, keberagaman budaya menjadi objek turisme yang akan mendatangkan devisa, seperti yang dibuktikan oleh Provinsi Bali yang menjadi penyumbang devisa negara terbesar bagi Indonesia, terbanyak kedua setelah sector minyak dan gas. Bukan hanya Bali. Setiap daerah punya keunikan, masalahnya mampukah putra-putra daerah tersebut mengembangkannya secara kreatif?

Sumber daya manusia dari setiap suku bangsa juga dapat menjadi aset bagi pembangunan nasional. Hal ini kalau kita

melihatnya dari kacamata politik. Misal: presiden tidak harus selalu dari etnik Jawa. Bayangkan kalau suatu saat nanti kita memiliki presiden dari etnik Ambon, Batak, Dayak, Bima, dll.

Sementara itu, kita memiliki lebih dari 700 bahasa daerah. Bahasa-bahasa daerah itu memperkaya perbendaharaan kosakata bahasa Indonesia. Dalam bidang religi, agama-agama yang ada memperkaya tradisi spiritualitas. Jauh sebelum datang agama-agama besar, tanah Nusantara ini menjadi tempat buaian tradisi spiritualitas dan agama lokal yang sangat akrab dengan lingkungan. Dalam hal kelangsungan ekologi, masyarakat modern dapat belajar dari kearifan agama lokal. Karena itu, kita juga berkewajiban menjaga keberadaan dan kelangsungan hidup agama-agama lokal.

D. Otonomi Daerah, Etnisitas, dan Nasionalisme

Dalam bukunya “Containing Nationalism”, Hechter (2000, 139) menyatakan bahwa otonomi daerah harus dijamin oleh konstitusi untuk mencegah daerah mengangkat senjata dan menjamin terjaganya integritas teritorial negara.¹⁵ Dengan nada yang sama, Panizza menengarai bahwa negara harus menahan diri untuk menggunakan kekerasan dalam menghadapi aspirasi pemisahan diri daerah

¹⁵ Hechter, M., (2000), *Containing Nationalism*, Oxford University Press, Oxford. P. 139

dengan lebih mengedepankan kebijakan otonomi daerah yang menguntungkan melalui peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁶

Problem otonomi daerah tampaknya memang selalu berjaln berkelindan dengan masalah separatisme dan tingginya sentimen etnisitas yang menjadi ancaman bagi integritas teritorial. Namun pada saat bersamaan, peningkatan kesejahteraan secara relatif juga terjadi, yang membuat kebijakan ini (otonomi daerah) terus dipertahankan. Hal ini bukan hanya berlaku di Indonesia, seperti yang akan dibahas dalam makalah ini, tapi juga di negara-negara lain yang telah lebih dulu menerapkan kebijakan otonomi daerah.

Menurut data Ethno-Power Relations (EPR) (Vogt et al. 2015), sekitar 25% kelompok responden yang disurvei selama periode 1950-2010 menyatakan bahwa mereka menikmati beberapa keuntungan dari kebijakan otonomi daerah.¹⁷ Keberhasilan relatif terjadi di

Swiss, Kanada, dan Belgia.¹⁸ Namun para ilmuwan terkemuka lainnya berpandangan sebaliknya. Menurut mereka, otonomi daerah mendorong kecenderungan separatis yang diantisipasi oleh pusat dengan cara memberikan sumber daya keuangan dan kelembagaan walaupun cara ini tidak selalu berhasil. Studi yang dilakukan oleh Bunce¹⁹ dan Cornell²⁰ tentang penerapan otonomi daerah yang menyebabkan keruntuhan Uni Soviet dan Yugoslavia adalah contoh kasus ini. Studi lain, seperti yang dilakukan oleh Suberu tentang konflik yang berkepanjangan di Nigeria, atas nama otonomi daerah juga mendukung pandangan tersebut.²¹

Menurut Cederman dkk, kelompok etnik yang menikmati pembagian kekuasaan wilayah dengan pusat lebih kecil kemungkinannya untuk memberontak atau terlibat dalam perang etnik.²² Sementara itu Tranchant (2016) yang meneliti pengaruh otonomi daerah terhadap insiden perang etnis antara tahun 1950 dan 2010

¹⁶ Panizza, U., (1999), "On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence," *Journal of Public Economics*, vol. 74, pp. 97–139.

¹⁷ Vogt, M., Bormann, N.-C., Rügger, S., Cederman, L.-E., Hunziker, P., Girardin, L., (2015), "Integrating Data on Ethnicity, Geography, and Conflict: The Ethnic Power Relations Dataset Family," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, pp. 1327–1342.

¹⁸ Bachtinger, A., Steiner, J. (2004), "Switzerland: Territorial Cleavage Management as Paragon and Paradox," in Amoretti, U., Bermeo, N., (eds.), *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London; Hooghe, L., (2004), "Belgium: Hollowing the Center," in Amoretti, U., Bermeo, N., (eds.),

Federalism and Territorial Cleavages, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

¹⁹ Bunce, V., (1999), *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge University Press, Cambridge.

²⁰ Cornell, S.E., (2002), *Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective*, World Politics, vol. 54, pp. 245–276.

²¹ Suberu, R.T., (2001), *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC.

²² Cederman, L.-E., Hug, S., Schadel, A., Wucherpfennig, J., (2015), "Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, Too Late?" *American Political Science Review*, vol. 109, pp. 354–370.

menemukan bahwa kelompok-kelompok etnik dimana pemerintah daerahnya menikmati status otonomi dan kekuasaan perwakilan justru cenderung terlibat dalam perang etnik.²³

Namun kedua pandangan tersebut menemukan titik temunya pada kesimpulan bahwa kelompok-kelompok etnik yang, *ceteris paribus*, cenderung suka dengan kekerasan lebih mungkin untuk diberikan otonomi. Studi lain yang menarik dari Christin dan Hug yang menemukan bahwa federasi etnik atau *ethno-federations* lebih kecil kemungkinannya untuk melibatkan diri dalam konflik dibandingkan dengan negara-negara kesatuan.²⁴ Namun, ujar Murshed, dkk, hal yang sebaliknya (baca: konflik) bisa terjadi apabila daerah yang terlalu besar diberikan otonom, seperti di Indonesia.²⁵

E. Masalah Etnosentrisme

Salah satu isu yang bergaung di tengah pelaksanaan otonomi daerah, khususnya yang terkait dengan etnisitas, ialah gejala etnosentrisme atau paham yang berpusat kepada kelompok masyarakat setempat. Etnosentrisme muncul karena

dipandang sejalan dengan kebutuhan untuk mengelola pemerintahan lokal dengan sumber daya lokal. Sebagaimana ditegaskan oleh Bingham, “where you sit is where you stand”.²⁶ Artinya bahwa kedekatan adalah jaminan akan munculnya tanggung jawab dan *sense of belonging*. Dalam kaitan ini, Osborne dan Gaebler (1993: 283) menegaskan bahwa pemerintah lokal juga menjadi lebih dipercaya oleh masyarakat setempat, karena mereka lebih dekat, lebih bertanggung jawab, dan lebih mampu memecahkan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat setempat. Masih senapas dengan ini, Surbakti menambahkan bahwa kewenangan otonomi diberikan kepada daerah ialah untuk memelihara dan mengembangkan identitas budaya lokal. Tanpa otonomi yang luas, daerah-daerah akan kehilangan identitas budaya lokal baik berupa adat istiadat maupun agama, seperti Bali, Yogyakarta dan Aceh.²⁷

Gejala etnosentrisme telah muncul sejak kebijakan otonomi daerah Indonesia (UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999) diimplementasikan terhitung sejak 1 Januari 2001. Kondisi ini tidak terpicirkan sebelumnya sehingga nampak kurang

²³ Tranchant, J.-P., (2008), “Fiscal Decentralization, Institutional Quality and Ethnic Conflict: A Panel data Analysis, 1985–2001,” *Conflict, Security and Development*, vol. 8, pp. 491–514.

²⁴ Christin, T., Hug, S., (2012), “Federalism, the Geographic Location of Groups, and Conflict,” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 29, pp. 93–122.

²⁵ Murshed, S.M., Tadjoeedin, M.Z., Chowdhury, A., (2009), “Is Fiscal Decentralization Conflict Abating? Routine Violence and District Government in Java, Indonesia,” *Oxford Development Studies*, vol. 37, pp. 397–421.

²⁶ Bingham (1999), *Miles’ Law of Political and Administration*, p. 5

²⁷ Ramlan Surbakti (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana.

diantisipasi. Kambo menunjukkan contoh kongkret ketika pengalihan status kepegawaian pusat ke daerah; banyak pegawai yang berbondong-bondong pindah ke daerah asal. Bahkan kita sering mendengar para pejabat pemerintah daerah yang dengan terbuka mengatakan marilah warga saya yang kerja di luar segera pulang kampung, untuk membangun daerah sama-sama.²⁸

Pegawai pusat yang berasal dari propinsi atau kabupaten tertentu akan dengan segera mengajukan permohonan penempatan kembali di tanah kelahirannya, karena bagi mereka persepsi otonomi daerah adalah bahwa pegawai publik kembali ke daerahnya masing-masing. Walaupun konsep “kembali ke daerah masing-masing” masih debatable dan tidak jelas apa yang dimaksud daerah asal (apakah daerah tempat ia dilahirkan atau daerah tempat ia dibesarkan?), para pegawai kecenderungannya ramai-ramai kembali ke daerahnya asalnya. Ini merupakan salah satu wujud salah kaprah (misleading practice) tentang implementasi otonomi daerah yang berkaitan dengan etnosentrisme.²⁹

Salah kaprah lainnya mengenai etnosentrisme dalam otonomi daerah, menurut Kambo, adalah menyangkut putra

daerah. Ada sebagian pendapat menyatakan bahwa dengan implementasi kebijakan otonomi semangat nasionalisme semakin luntur sejalan dengan semangat kedaerahan (primordialisme) yang semakin menguat. Adalah sebuah kesalahan yang tragis bila pencalonan kepala daerah pun mempersyaratkan putra daerah.

Apa yang dimaksud putra daerah dan bagaimana indikatornya, sampai sekarang tidak jelas konsepnya dan tidak ada penjelasan akademik yang meyakinkan. Namun secara historis apa yang disebut dengan istilah putra daerah pertama kali muncul sejak akhir masa Orde Baru. Diskusi "putra daerah" versus "bukan putra daerah" biasanya berpusar pada argumen generik bahwa yang terbaik bagi sebuah daerah adalah memiliki pemimpin yang berasal dari daerah itu.

Belajar dari berbagai kasus pencalonan kepala daerah sejauh ini, kita bisa membuat sebuah kategori sederhana mengenai siapakah sang putra daerah itu.

Pertama, “putra daerah genealogis,” yakni mereka yang sekadar memiliki kaitan darah dengan daerah itu tetapi tidak menetap dan berkiprah (secara politik dan/atau ekonomi) di situ. Putra daerah genealogis terbelah lagi ke dalam dua kategori: Mereka yang kebetulan dilahirkan

²⁸ Gustiana A. Kambo, “Etnisitas dalam Otonomi Daerah,” *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu*

Politik Universitas Hasanuddin, Volume 1, Number 1, January 2015.

²⁹ *Ibid*

di daerah bersangkutan dari (salah satu atau kedua) orang tua yang juga berasal daerah tersebut, dan mereka yang tidak dilahirkan di daerah tersebut tapi memiliki orang tua yang berasal dari daerah bersangkutan.

Kedua, "putra daerah politik", yakni putra daerah genealogis yang memiliki kaitan politik dengan daerah itu. Misalnya: Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari daerah tertentu yang sebelumnya tak punya kiprah politik dan ekonomi di daerah tersebut atau Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Pusat yang oleh partainya ditempatkan sebagai kandidat dari daerah yang memiliki kaitan genealogis dengannya.

Ketiga, "putra daerah ekonomi", yakni putra daerah genealogis yang karena kapasitas ekonominya kemudian memiliki kaitan dengan daerah asalnya melalui kegiatan investasi atau jaringan bisnis di daerah asalnya.

Dalam konteks sistem politik dan ekonomi Indonesia, putra daerah politik dan ekonomi ini biasanya hanya hanya berhubungan dengan daerah asalnya secara pragmatis belaka. Mereka membutuhkan daerah lebih banyak sebagai basis pemenuhan kepentingan politik dan ekonomi mereka sendiri. Tentu saja, sebaliknya, daerah itupun sedikit banyak bisa memperoleh keuntungan politik dan ekonomi dari mereka.

Keempat, "putra daerah sosiologis", yakni mereka yang bukan saja memiliki keterkaitan genealogis dengan daerah asalnya tetapi juga hidup, tumbuh dan besar serta berinteraksi dengan masyarakat di daerah itu. Mereka sungguh-sungguh menjadi bagian sosiologis dari masyarakat daerahnya.

Kategorisasi sederhana ini bisa membantu kita memasuki diskusi soal putra daerah versus bukan putra daerah secara lebih layak dan seksama. Bahwa tak setiap mereka yang memiliki kaitan genealogis dengan daerah tertentu dengan serta merta akan memiliki pemahaman, pengetahuan, empati yang layak mengenai daerah tersebut. Sangat boleh jadi, keterkaitan seseorang dengan daerah asalnya tak lebih dan tak kurang sebatas keterkaitan darah belaka atau hubungan pragmatisme politik atau ekonomi yang lebih banyak bersifat sepihak. Secara teoritis, seorang "putra daerah sosiologis" lah yang berpotensi memiliki ikatan emosional paling tinggi dengan daerahnya. Karena itu, mereka pun potensial memiliki pemahaman, pengetahuan, empati yang paling layak terhadap persoalan-persoalan daerah bersangkutan.

Persoalan kerap kali muncul di sini: Sang "putra daerah sosiologis" tak memiliki kapasitas ekonomi dan akses politik yang memadai untuk masuk ke dalam arena Pilkada. Sehingga, soal putra daerah atau

bukan sebetulnya perkara sekunder belaka. Sementara yang lebih primer adalah kelayakan kepemimpinan sang kandidat. Pemilih yang hanya menimbang "keaslian darah" sang kandidat berarti menjebak diri menjadi "pemilih primordial". Mereka belum menjadi "pemilih rasional-kalkulatif," yang menimbang perkara putra daerah dalam kaitan dengan kualitas kelayakan kepemimpinan sang kandidat. Pemilih rasional-kalkulatif, sambil menimbang asal daerah kandidat, mempersoalkan: Seberapa jauh sang kandidat terbukti memiliki pemahaman, pengetahuan dan empati yang layak terhadap persoalan-persoalan daerah? Seberapa realistis dan menjanjikan rancangan program dan kebijakan-kebijakan yang ditawarkannya? Seberapa jauh pula ia bisa dipercaya, terutama dikaitkan dengan rekam jejak karier politik dan ekonominya? Adakah jejak korupsi (politik dan/atau ekonomi) dalam karier itu? Seberapa besar kemauan dan komitmen sang kandidat untuk bekerja keras dan mewakafkan seluruh waktunya sebagai pemimpin daerah? Seberapa mampu ia membangun kepemimpinan kolektif yang profesional, kompeten, dan berintegritas?³⁰

Faktor-faktor di atas perlu dipertimbangkan sebelum mewacanakan

isu putra daerah. Artinya, jangan sampai isu tersebut diangkat hanya untuk menjadi alat pembunuhan karakter bagi seorang calon yang dianggap bukan orang asli daerah tersebut. Isu lain yang juga cukup krusial untuk disorot ialah soal promosi pegawai daerah. Jika semangat sukuisme menjadi pertimbangan dasar sistem promosi kepegawaian di daerah, maka jauh panggang dari api untuk mendapatkan sumber daya manusia yang profesional dan *qualified*. Kasus yang sama terjadi ketika seseorang diangkat atau dipromosikan untuk menduduki jabatan tertentu atas pertimbangan ras dan agama.

Gejala etnosentrisme, termasuk juga rasisme, harus dibuang jauh-jauh dalam implementasi otonomi daerah. Jika pelaksanaan dan tujuan otonomi daerah ialah untuk mewujudkan pemerataan dan keadilan, maka praktik semacam itu justru menjadi kontadiksi pada dirinya sendiri. Etnosentrisme tidak membawa dampak positif, kecuali hanya melahirkan sikap yang kaku dan keras atas dasar primordialisme. Ia juga melahirkan sikap antipasti terhadap golongan lain. Dan pada gilirannya, tidak mustahil akan memicu konflik horizontal, bahkan vertical apabila mulai menjurus pada separatisme

³⁰ Eep Saefulloh Fatah, "Putra Daerah," dalam <https://nasional.tempo.co/read/59763/putra-daerah>, Senin, 18 April 2005 10:42 WIB

Kembali ke studi yang dilakukan oleh Gustiana A. Kambo di atas, ia memperkuat adanya fenomena etnosentrisme dalam pembentukan/pemekaran wilayah baru dengan menghadirkan contoh pembentukan Sulawesi Barat. Dikatakan bahwa kecenderungan wilayah etnik Mandar yang berupaya membentuk propinsi baru yang didasarkan oleh kebijakan pemerintah tentang otonomi daerah dari aspek pembentukan dan pemekaran wilayah. Sulawesi Barat adalah salah satu wilayah yang terbentuk atas ruang yang diberikan dalam pemaknaan otonomi daerah. Wilayah ini telah menjadi Propinsi yang terbentuk dari gabungan tiga kabupaten yakni kabupaten Polewali Mamasa, kabupaten Majene, kabupaten Mamuju. Menurut penulis, kesepakatan ketiga daerah tersebut dalam membentuk propinsi memiliki motif etnisitas tersendiri yang terbungkus dalam makna perjuangan yang dilakukan oleh komunitas etnik Mandar dengan mencirikan dari beberapa gagasan yang telah diupayakannya, yaitu:

1. Bahwa pembentukan Provinsi Sulawesi Barat diperjuangkan karena hak kesejahteraan yang bersifat kedaerahan bernuansa etnik, yang telah lama diakui yakni suatu kesatuan yang diikat oleh semangat persaudaraan dan perserikatan yang ruang lingkungannya meliputi wilayah Mamuju, Majene dan Polmas. Tidak ada gagasan pembentukan provinsi Sulawesi Barat tanpa ikatan kesejarahan itu.
2. Bahwa pembentukan Sulawesi Barat diperjuangkan karena telah sampai tingkat “realistis” dengan berdasar pada UU No 22/1999 (Undang-undang otonoda sebelum revisi) dengan modal utama persetujuan dan dukungan rakyat. UU No 22/1999 ini berikut Peraturan Pemerintah yang menyertainya dipastikan akan dijiwai oleh semangat “keadilan” dan tidak akan dimungkinkan adanya eksploitasi antara satu daerah dengan daerah lainnya. Di samping itu, penekanan otonomi daerah pada daerah kabupaten berdasarkan UU No 22/1999, jelas berimplikasi pada tegasnya wewenang tiap kabupaten untuk secara mandiri mengurus wilayahnya sendiri.
3. Adanya sumber pendapatan yang diatur berdasarkan UU No. 25/1999 dan peraturan pelaksanaannya, adalah konsekuensi logis dari komitmen terhadap negara kesatuan, jiwa dan substansi dari UU No 25/1999 jelas dan tegas menyisyratkan keuntungan bagi kabupaten yang memiliki sumber daya alam tersebut. Dengan kata lain, pengalokasian hasil dari sumber pendapatan tersebut jauh lebih menguntungkan apabila kabupaten yang bersangkutan berada dalam

- wilayah propinsi yang lebih kecil. Bukti empirik menunjukkan bahwa, hasil-hasil dari sumber daya alam yang dieksploitasi selama puluhan tahun ternyata tidak memberi manfaat ekonomi secara signifikan bagi pemerintah dan rakyat di daerah bersangkutan.
4. Kualitas Sumber daya manusia adalah fenomena umum tidak saja di Mandar, tetapi juga di seluruh wilayah Sulawesi Selatan bahkan di Indonesia. Ia merupakan fenomena keterbelakangan, sekaligus bagian kritis dari lingkaran kemiskinan. Menghadang pembentukan propinsi Sulawesi Barat karena alasan kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas adalah logika terbalik dan perlu diluruskan. Menurut beberapa elit lokal daerah, justru dengan menjadi propinsi maka kualitas sumber daya manusia diwilayah itu dapat dipacu dan dipercepat sehingga bisa meningkat, baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Resiko terbatasnya sumber daya manusia tidaklah menjadi masalah karena menjadi propinsi tidak berarti menutup masuknya sumber daya manusia yang lebih berkualitas. Dengan kata lain, untuk mengisi tekno-struktur, propinsi baru ini sangat terbuka bahkan mungkin menjadi keharusan untuk mengundang sumber daya manusia dari luar sesuai dengan tuntutan dan kebutuhannya.
 5. Seperti halnya dengan keterbatasan sumber daya manusia, maka alasan kurangnya PAD, adalah logika terbalik untuk menghambat pembentukan propinsi Sulawesi Barat. Logika yang benar adalah dengan menjadi propinsi, maka akan muncul semangat kemandirian, kreatifitas dan inovasi untuk menciptakan peluang baru pula. Optimasi sumber pendapatan yang ada tentu tidak akan membebani rakyat karena inisiatif dan inovasi diarahkan untuk pembangunan ekonomi produktif. Melalui strategi pemberdayaan dan investasi yang terarah, rakyat akan dirangsang masuk kedalam sektor produktif. Secara teoritis hal ini bisa terjadi pada pemerintahan yang lebih kecil ruang lingkup sasaran dan rentang kendalanya. Fakta empirik menunjukkan bahwa teori ini tidak pernah terjadi pada wilayah tiga kabupaten di Sulawesi Barat yang pusat pemerintahannya jauh sekali di Makassar dan Jakarta, Belum lagi jika dikaitkan fungsi dan wewenang desentralisasi dan dekonsentralisasi. Ringkasnya, menjadi propinsi berarti mengaktualisasikan misi otonomi daerah.
 6. Sekalipun wilayah eks Afdeling Mandar yang diarahkan menjadi propinsi Sulawesi Barat dengan

penduduk yang sebagian besar etnis Mandar (75 %) namun tidak perlu diartikan sebagai propinsi etnis. Dari aspek kesejarahan dan dinamika sosial yang berlangsung etnis Mandar telah menunjukkan sikap yang sangat terbuka dan toleran terhadap suku-suku lainnya. Di kabupaten Polmas, transmigrasi yang mendiami Wonomulyo sejak tahun 1935 kini telah membaur dan berasimilasi secara alamiah dan sejak itu tidak pernah terjadi konflik sosial yang serius. Di daerah mamuju, baik transmigrasi lokal, transmigrasi antar pulau bahkan transmigrasi spontan yang berlangsung sejak tahun 1960-an telah menjadikan wilayah itu menjadi wilayah multi etnis. Perkembangan kependudukan dan sosial ini membuktikan bahwa landasan pembentukan daerah otonomi yakni penduduk dalam artian etnis dan sub etnis, yang dapat menjamin kesatuan budaya, bahasa dan adat masyarakat untuk dapat aktif dan kreatif mengembangkan nilai positif, produktivitas masyarakat dan inspirasi, aspirasi sampai kepada mampu membentuk dukungan-dukungan politik bangsa melalui kebijaksanaan kedaerahan (local politics). Singkatnya budaya dan nilai lokal yang secara empirik terbukti mampu menjaga harmoni sosial hendaknya dapat

dijadikan sebagai elemen positif bagi terbentuknya dinamika yang kreatif dan inovatif dalam kehidupan masyarakat.

Studi ini menyimpulkan bahwa di Sulawesi Barat, etnis Mandar telah menunjukkan implementasi dari nilai persatuan dan persaudaraan dalam kemajemukan secara konstruktif. Mereka hingga saat ini hidup damai tanpa gejolak sosial. Sikap inklusif suku Mandar telah membuktikan bahwa tidak ada alasan yang cukup berarti untuk mengawatirkan terjadinya provinsi etnis. Justru dengan menjadi provinsi, maka kemungkinan terjadinya gap dan distorsi sosial dapat diantisipasi secara dini sambil menata secara terencana program-program pembangunan sosial budaya yang berkeadilan.

F. Kesimpulan

Secara konseptual otonomi daerah telah ada bersamaan dengan lahirnya UUD 1945 khususnya pasal 18 UUD 1945. Otonomi daerah tidak lain adalah pemberian wewenang yang lebih besar bagi jajaran birokrasi pemerintah daerah beserta segenap lapisan masyarakat guna mengembangkan dan mengelola segenap potensi dan peluang yang ada di daerah dalam kegiatan ekonomi serta memajukan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah. Hal ini sangat tegas dirumuskan dalam TAP MPR RI No XI/MPR/1998 tentang

Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai operasionalisasi TAP MPR tersebut maka telah dibuat UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan perangkat perundang-undangan ini memberikan arah dan ruang gerak pelaksanaan reformasi yang sedang berlangsung guna menjadi petunjuk dan arah pada perubahan pembangunan nasional dan arah pemerataan pembangunan beserta hasilnya ke setiap daerah.

Undang-undang otonomi daerah memberikan keleluasan bagi setiap daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan bentuk pemerintahan daerah yang masing-masing akan membuat dan menjalankan kebijakan berdasarkan kehendak rakyatnya, tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan negara, dan harus sesuai dengan bidang kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat.

Dalam praktiknya, terjadi banyak distorsi atas pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, khususnya yang menjadi fokus studi ini adalah munculnya masalah

etnisitas, yang mengarah pada bentuk-bentuk penyelewengan makna otonomi daerah itu sendiri. Di antara masalah yang muncul ialah menguatnya etnosentrisme yang terlihat dalam tiga gejala yakni: isu putra daerah dalam Pilkada, migrasi pegawai pusat ke daerah asal, dan promosi pegawai berdasarkan semangat kesukuan. Salah satu daerah yang berhasil menepis ketiga gejala tersebut adalah Sulawesi Barat dimana setelah menjadi daerah otonomi, wilayah ini tetap merupakan wilayah inklusif dan dapat mengelola perbedaan dengan baik sehingga penduduknya dapat hidup berdampingan secara damai. Dengan kata lain, wilayah Sulawesi Barat pasca kebijakan otonomi tidak berubah menjadi provinsi etnik.

Ancaman disintergasi nasional dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak akan terjadi apabila setiap daerah masih berpegang teguh pada simbol-simbol negara. Dalam konteks ini, para pendiri bangsa kita telah merumuskan simbol-simbol politik yang menjadi rujukan dalam kehidupan bernegara dalam masyarakat yang majemuk, yakni lambang negara, bendera negara, bahasa negara, dan lagu negara. []

Daftar Pustaka

Bachtinger, A., Steiner, J. (2004), "Switzerland: Territorial Cleavage

- Management as Paragon and Paradox,” in Amoretti, U., Bermeo, N., (eds.), *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London
- Bunce, V., (1999), *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bungaran Antonius Simanjuntak, ed. (2013), *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Pustaka Obor
- Cederman, L.-E., Hug, S., Schadel, A., Wucherpfennig, J., (2015), “Territorial Autonomy in the Shadow of Conflict: Too Little, Too Late?” *American Political Science Review*, vol. 109
- Christin, T., Hug, S., (2012), “Federalism, the Geographic Location of Groups, and Conflict,” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 29
- Cornell, S.E., (2002), *Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective*, World Politics, vol. 54
- David Brown (1996), *the State and Ethnic Politics in Southeast Asia*, London: Routledge
- Gustiana A. Kambo, “Etnisitas dalam Otonomi Daerah,” *The POLITICS: Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin* Volume 1, Number 1, January 2018
- Hechter, M., (2000), *Containing Nationalism*, Oxford University Press, Oxford
- Hooghe, L., (2004), “Belgium: Hollowing the Center,” in Amoretti, U., Bermeo, N., (eds.), *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Indra Ismawan (2002), *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Jakarta, Pondok Edukasi
- Johan Jasin (2016), *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Yogyakarta, DeePublish
- Muhammad Idris Patarai (2015), *Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia*, Volume 2, Makassar, De La Macca
- Murshed, S.M., Tadjoeddin, M.Z., Chowdhury, A., (2009), “Is Fiscal Decentralization Conflict Abating? Routine Violence and District Government in Java, Indonesia,” *Oxford Development Studies*, vol. 37
- Panizza, U., (1999), “On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence,” *Journal of Public Economics*, vol. 74
- Rosramadhana dan Bungaran Antonius Simanjuntak (2018), *Strategi dan Problem Sosial Politik Pemerintahan Otonomi Daerah Indonesia*, Jakarta, Pustaka Obor
- Suberu, R.T., (2001), *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC.
- Surbakti, Ramlan (1992), *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana
- Tim Visi Yustisia (2015), *Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya*, Jakarta, Visi Media Pustaka
- Tranchant, J.-P., (2008), “Fiscal Decentralization, Institutional

Quality and Ethnic Conflict: A Panel data Analysis, 1985–2001,” *Conflict, Security and Development*, vol. 8

Vick, D. & Ishiyama, J. T. (2011), “Ethnic and identity politics.” In John T. Ishiyama and Marijke Breuning (Eds), *21st century political science: A reference handbook*, Los Angeles: SAGE Publications, Inc.

Vogt, M., Bormann, N.-C., Rügger, S., Cederman, L.-E., Hunziker, P., Girardin, L., (2015), “Integrating Data on Ethnicity, Geography, and Conflict: The Ethnic Power Relations Dataset Family,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59

EVALUASI HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF KONSTITUSI DAN KESEIMBANGAN KEKUASAAN

Junaidi Simun

Peneliti CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

E-mail: junaidi.simun@gmail.com

Abstract

This article discusses the evaluation of central and regional relations with perspective of constitution and check and balance. The problem of this research: the relevance of constitutional and check and balance principles in evaluating central and regional relations and how is the evaluation of those relationships with constitution perspective and check and balance. This article discusses a brief history of regional autonomy, concept of central and regional authority relations, constitutional and check and balance principles, and evaluation of central and regional relations. The method used is qualitative research, by reviewing relevant sources and literature related to research subject. Relevant literature comes from statutory regulations from constitution and laws relating to regional autonomy, regional government, and legislative institutions, as well as books, journal articles, and news reports that are relevant to research subject. This research concludes that constitutional and check and balance principles with the separation of government affairs must be prioritized in efforts to evaluate central and regional relations. The evaluation is most importantly related to monitoring the implementation of state power which is manifested in government affairs, whether carried out by central or regional governments. Based on constitution, not only by units attached to the executive branch of power, the supervision is also carried out by legislative bodies. Supervision should be carried out regularly, well planned, systematic, and have a positive impact on the implementation of state power, so that there is no abuse of power in order to achieve the goals of the state as mandated by constitution.

Keywords: *central and regional relations, constitution, check and balance, government affairs.*

Abstrak

Tulisan ini membahas tentang evaluasi hubungan pusat dan daerah dengan perspektif konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945 dan prinsip keseimbangan kekuasaan (*check and balance*). Penelitian ini berangkat dari rumusan masalah: apa relevansi prinsip konstitusi dan keseimbangan kekuasaan dalam evaluasi hubungan pusat dan daerah serta bagaimana hubungan pusat dan daerah dalam perspektif konstitusi dan keseimbangan kekuasaan. Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tulisan ini membahas sejarah singkat otonomi daerah, konsepsi hubungan kewenangan pusat dan daerah, prinsip konstitusi dan keseimbangan kekuasaan, dan evaluasi hubungan pusat dan daerah. Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif, dengan menelaah sumber dan literatur yang relevan yang berhubungan dengan subyek penelitian. Literatur yang relevan berasal dari peraturan perundang-undangan, mulai dari konstitusi dan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pemerintahan daerah, dan lembaga legislatif, serta buku, artikel jurnal, dan pemberitaan yang relevan dengan subyek penelitian atau judul artikel yang disajikan dalam tulisan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa prinsip konstitusi dan keseimbangan kekuasaan dengan pemilahan urusan pemerintahan harus dikedepankan dalam upaya melakukan evaluasi hubungan pusat dan daerah. Evaluasi hubungan pusat dan daerah yang paling utama terkait dengan pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan kekuasaan negara yang mewujudkan pada urusan pemerintahan, baik diselenggarakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Tidak hanya oleh satuan yang melekat pada cabang kekuasaan eksekutif, berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, pengawasan juga dilakukan oleh lembaga legislatif, yaitu DPR, DPD, dan DPRD. Pengawasan harus dilakukan secara berkala, terencana, sistematis, dan berdampak positif pada penyelenggaraan kekuasaan negara, agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan demi tercapainya tujuan bernegara sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945.

Kata Kunci: hubungan pusat dan daerah, konstitusi, keseimbangan kekuasaan, urusan pemerintahan.

PENDAHULUAN

Proses mencari format pemerintahan daerah yang ideal bagi Indonesia telah berlangsung sejak lama, yaitu sejak kemerdekaan Indonesia diproklamkan. Usaha ini diawali dengan diterbitkannya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang kemudian disusul silih berganti dengan diterbitkannya beberapa undang-undang dan peraturan lainnya. Hingga saat ini Indonesia memiliki UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang merupakan pengganti dari UU No. 32 Tahun 2004.¹

Sebagaimana lazimnya perubahan yang dilakukan terhadap setiap undang-undang, perubahan UU Pemda yang baru juga pada dasarnya merupakan koreksi dan penyempurnaan dari undang-undang dan peraturan lama yang telah ada sebelumnya, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan amanah konstitusi dan perkembangan zaman. Begitu seterusnya, undang-undang pemerintahan daerah baru selalu memuat ketentuan-ketentuan baru guna memenuhi tuntutan faktual masyarakat lokal daerah sebagai *stakeholder* (pemangku kepentingan) dan kehendak pemerintah pemerintah pusat sebagai *shareholder*.

Dampaknya yang dapat kita amati hingga saat ini, implementasi kebijakan otonomi daerah dipenuhi dengan aneka eksperimen.²

Sesuai dengan tuntutan, perubahan, dan perkembangan zaman, perubahan juga terjadi pada lembaga legislatif (parlemen). Walaupun perubahannya dilakukan bukan pada tingkat undang-undang, namun Undang-Undang Dasar (UUD), yaitu pada perubahan ketiga tahun 2001. Sejak terjadinya perubahan tersebut parlemen Indonesia mengenal dan menganut sistem dua kamar (bikameral), khususnya sejak Pemilu 2004, dimana anggota parlemen terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan representasi partai politik peserta pemilu dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan representasi daerah provinsi di Indonesia, juga dipilih melalui pemilu.

Dalam hal pemerintahan daerah, jika kita cermati Bab VI UUD NRI Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah menjadi sumber dalam penyelenggaraan otonomi daerah saat ini dan dapat dipahami untuk mendorong terwujudnya ide ideal yang dicita-citakan, yaitu mengenai otonomi daerah. Secara definisi, otonomi merupakan kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan yang

¹ Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. v.

² Ridwansyah, Muhammad. "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Konstitusi* 14.4 (2017): 838-858.

lebih rendah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan rumah tangganya sendiri.³

Aturan mengenai daerah dan keterwakilan rakyat di lembaga legislatif daerah, sebagaimana di dalam konstitusi Indonesia, telah diatur sedemikian rupa, yaitu pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Mengenai Pemerintahan Daerah beserta kewenangannya diatur dalam Pasal 18, 18A, dan 18B. Tiga pasal ini mengatur tentang struktur. Pasal 18 menjelaskan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi rujukan saat ini, sebagaimana disinggung di awal dan setelah mengalami beberapa kali revisi, adalah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini beserta peraturan pelaksanaannya menjadi rujukan bagi pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, maupun kota dalam menjalankan pemerintahan daerahnya masing-masing.

Dalam hal kewenangan, Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa

pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Selain itu, dalam Pasal 18 ini juga menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Terkait dengan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945. Pasal ini menjelaskan hubungan tersebut, yang pengaturannya juga diatur dengan undang-undang, yaitu harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu, pasal ini juga menjelaskan hubungan lain pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yaitu hubungan keuangan, pelayanan umum,

³ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bandung: Uniska Press, 1993, hlm. 3.

pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Sedangkan di dalam Pasal 18B, konstitusi Indonesia menyebut bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang juga diatur dalam undang-undang.

Hubungan lain antara pusat dan daerah di dalam UUD NRI Tahun 1945 juga diatur mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang masuk ranah legistatif (bikameral bersama DPR), yaitu Pasal 22C dan 22D. Dalam Pasal 22C disebutkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Jumlah keanggotaannya dari setiap provinsi sama dan secara keseluruhan jumlahnya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Sedangkan mengenai susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang. Mengacu pada Pasal 252 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau dikenal dengan UU MD3, setiap daerah provinsi di Indonesia mempunyai jatah 4 orang anggota DPD di parlemen.

Sedangkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 memuat tentang kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Kewenangan tersebut meliputi tiga klaster yang terbagi ke dalam tiga ayat, yaitu:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD ikut memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan

APBN, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Demikian juga halnya dalam pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik. Sedangkan peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.

Mencermati aturan di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam hal hubungan pemerintah pusat dan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) dan keseimbangan kekuasaan di dalamnya, terdapat beberapa hubungan, yaitu:

1. Hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah
2. Hubungan keuangan
3. Hubungan pelayanan umum
4. Hubungan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya

Selain empat hubungan di atas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, keberadaan DPD juga diafirmasi secara jelas oleh UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa DPD juga mempunyai tiga kluster

kewenangan yang sangat erat kaitannya dengan hubungan pusat dan daerah: dapat mengajukan dan membahas RUU, memberikan pertimbangan kepada DPR, dan melakukan pengawasan terhadap undang-undang yang diajukan dan dibahas Bersama DPR.

Berangkat dari uraian di atas, masalah yang akan dijelaskan dalam tulisan ini berkaitan dengan evaluasi hubungan pusat dan daerah dalam perspektif konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945, dan keseimbangan kekuasaan. Penelitian ini berangkat dari rumusan masalah yang terdiri dari apa relevansi prinsip konstitusi dan keseimbangan kekuasaan (*check and balance*) dalam melakukan evaluasi hubungan pusat dan daerah serta bagaimana hubungan pusat dan daerah dalam perspektif konstitusi dan keseimbangan kekuasaan.

Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif, dengan menelaah sumber dan literatur yang relevan yang berhubungan dengan subjek penelitian. Literatur yang relevan berasal dari peraturan perundang-undangan, mulai dari konstitusi UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah dan pemerintah daerah, serta buku, artikel jurnal, serta pemberitaan yang relevan dengan subjek penelitian atau judul artikel yang disajikan dalam tulisan.

PEMBAHASAN

A. Sepintas Sejarah Otonomi Daerah

Sejarah otonomi di negeri ini mengalami perubahan yang cukup signifikan, yang mengalami banyak perubahan mulai dari Orde Baru, Orde Lama, dan Era Reformasi saat ini. Untuk menelusuri ini Sunaryati Hartono mengatakan untuk mewujudkan Pasal 18 UUD 1945 terjadi tarik menarik dalam kehidupan bernegara. Tarik menarik ini merupakan sejarah hukum dalam kehidupan bernegara dan pemerintahan,⁴ yang tidak bisa dielakkan dari tuntutan dan perkembangan zaman.

Setelah pemerintah Orde Lama tumbang dan digantikan oleh Orde Baru maka dibentuklah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Secara politis, lahirnya undang-undang ini merupakan sejarah hukum akibat UU No. 22 Tahun 1948 yang tidak lagi relevan dan dibuat pada masa revolusi disertai tekanan dari Belanda yang waktu itu masih berusaha melaksanakan kehendaknya di Indonesia. Walau demikian, setelah berakhirnya penjajahan Belanda dan berlakunya UUDS 1950, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah tetap berlaku.⁵

Setelah kembali ke UUD 1945 diadakan perubahan tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya telah diundangkan dengan UU No. 1 Tahun 1957 dan pelaksanaannya dengan Peraturan Presiden No. 6 Tahun 1959. Kemudian diganti lagi dengan UU No. 18 Tahun 1965 dalam upaya pelaksanaan otonomi kepada daerah. Meskipun UU No. 18 Tahun 1965 dibuat pada masa Orde Lama, tapi penerapannya mulai berlaku pada masa Orde Baru. Kemudian, karena perkembangan politik, UU No. 18 Tahun 1965 dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan pemerintahan, maka dilakukan perubahan atau diganti dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan daerah.⁶

Disadari atau tidak, Orde Baru melakukan penataan hubungan pusat-daerah dengan watak yang sangat dominatif dan represif oleh pusat ke daerah.⁷ Bahkan di era itu kepala daerah dikuasai oleh militer atas perintah Soeharto, langsung maupun tidak langsung. Dari sisi kepemimpinan politik di daerah, hal ini membuat daerah semakin kabur dari sistem tata kelola pemerintahan yang baik dan banyak daerah yang jauh tertinggal.

⁴ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Penerbit Alumni, 1991, hlm. 11.

⁵ Syarif, Afifi. "Pasang Surut Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan

Daerah)." *INOVATIF| Jurnal Ilmu Hukum* 6.7 (2013).

⁶ Ibid.

⁷ Amiruddin, dkk, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hlm. xvii.

Setelah seperempat abad UU No. 5 Tahun 1974 berlaku dan diiringi tumbanganya Orde Baru, pemerintahan yang baru memandang perlu melakukan perubahan terhadap UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di awal era reformasi, maka UU No. 5 Tahun 1974 dinyatakan tidak berlaku lagi. Bila dilihat dari sejarah perjalanan panjang UU No. 5 Tahun 1974 dikaitkan dengan perkembangan hukum untuk mendukung otonomi daerah, maka perlu dilakukan perubahan terhadap undang-undang pemerintahan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan 7 Mei Tahun 1999. Dengan demikian, secara yuridis formal penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan sesuai dengan amanat kontitusi, yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁸

Namun demikian, karena masih ada yang tertinggal dalam muatan hukum UU No. 22 Tahun 1999, maka pemerintah memandang perlu menyempurnakannya dengan mengesahkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Perjalanan panjang undang-undang pemerintahan daerah telah mengalami

pasang surut dalam sistem ketatanegaran kita. Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004, diharapkan otonomi dan demokrasi untuk menjalankan kepentingan rakyat di daerah dapat berjalan lancar. Namun dalam perjalanannya UU No. 32 Tahun 2004 juga direvisi dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Apabila dicermati, peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah sangat beragam, mulai dari sistem yang sangat sentralistis hingga ke desentralisasi, konsentrasi hingga dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Termasuk yang terkait dengan urusan pemerintahan, baik pusat maupun daerah (provinsi, kabupaten, dan kota). Mengikuti perkembangan zaman, selama era reformasi juga terjadi beberapa perubahan terhadap konstitusi yang berkaitan dengan daerah, pemerintah daerah, pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perubahan tersebut terdapat di Pasal 18, 18A, 18B, 22C, 22D, dan 22E UUD NRI Tahun 1945.

B. Konsepsi Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah

Secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara

⁸ Syarif, Afifi. "Pasang Surut Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan

Daerah)." *INOVATIF Jurnal Ilmu Hukum* 6.7 (2013).

hukum. Maka dalam konsep negara hukum (*rechstaat*), kewenangan adalah segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangan yang dimiliki haruslah bersandar pada asas legalitas. Menurut Bagir Manan, untuk menentukan luas sempitnya penyelenggaraan wewenang mengatur dan mengurus urusan-urusan daerah ditentukan oleh faktor yang melingkupi hubungan kekuasaan (*gezagsverhouding*) antara pusat dan daerah, antara lain mencakup: hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.⁹ Dengan demikian, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan amanat konstitusi yang memerlukan bentuk pengaturan dalam undang-undang tersendiri.

Enny Nurbaningsih menjelaskan definisi lain mengenai kewenangan, adalah hak untuk melakukan suatu tindakan dalam batas-batas tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan memiliki arti yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena merupakan dasar utama setiap tindakan dan perbuatan hukum

dari setiap tingkat pemerintahan yang ada di suatu negara. Tanpa adanya dasar kewenangan yang sah, maka berbagai tindakan dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh setiap tingkat pemerintahan dapat dikategorikan sebagai tindakan dan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan dapat juga dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap asas pemerintahan yang baik (*good governance*).¹⁰

Sesuai dengan konsep di atas hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi bermakna adanya pemusatan semua kewenangan pemerintah pada pemerintah pusat. Sedangkan definisi desentralisasi adalah bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari organisasi, jabatan, atau pejabat.¹¹

Sebagaimana disinggung sebelumnya, Pasal 18A UUD NRI 1945 telah memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah yang diamanatkan UUD NRI 1945

⁹ Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Priode Era Otonomi Seluas-luasnya)*, Disertasi, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, 2011, hlm. 22.

¹⁰ Ibid., hlm. 86-87.

¹¹ Joko Setiono, "Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah", Materi Perkuliahan, Yogyakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2015, hlm. 10.

dapat dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang secara khusus mengatur otonomi daerah, atau tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada kenyataan empiris dan yuridis yang menggambarkan bahwa materi dan cakupan pengaturan tentang hubungan pusat dan daerah tidak dapat diatur oleh satu undang-undang.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya terkait dengan berbagai sektor lain yang tidak dapat diperlakukan secara sama. Karena itu, diperlukan adanya undang-undang yang khusus mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah secara umum serta dibutuhkan pula berbagai undang-undang lainnya yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian dengan pembagian urusan pemerintahan. Secara khusus, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah saat ini mengacu pada ketentuan di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi dari undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 32 Tahun 2004. Dalam naskah akademik RUU Pemda tahun 2011, revisi UU No. 32 Tahun 2004 dilakukan dengan tujuan untuk

memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani. Praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menurut UU No. 32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang desentralistis dan mampu menjamin adanya hubungan yang harmonis dan sinergis antar tingkatan dan susunan pemerintahan.¹²

Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat-daerah adalah pembagian kewenangan. Secara yuridis pembagian kewenangan ini oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 (UU Pemda) yang merupakan amanat Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 guna mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

UU Pemda mengatur bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan sesuai UUD 1945 yang diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan. Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan,

¹² Said, Abdul Rauf Alauddin. "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah

dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945." *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 9.4 (2015).

Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu. Sedangkan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Urusan Pemerintahan terdiri atas Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

Urusan Pemerintahan Absolut sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama [Pasal 10 ayat (1)]. Meskipun demikian, dalam penyelenggaraannya pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal di daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (GWPP) berdasarkan asas Dekonsentrasi [Pasal 10 ayat (2)].

Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Urusan Pemerintahan Konkuren merupakan urusan pemerintahan yang

dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara, penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat, dan/atau strategis bagi kepentingan nasional. Penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah pusat (K/L), GWPP atau instansi vertikal berdasarkan asas dekonsentrasi, atau pemda berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi adalah apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota, dan/atau penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah provinsi. Sedangkan Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya dalam daerah kabupaten/kota, dan/atau penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Adapun Urusan Pemerintahan Konkuren, yaitu:

1. Urusan Pemerintahan Wajib, yang terdiri atas:
 - a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, antara lain pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; serta sosial.
 - b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, antara lain tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; maupun penanaman modal.
2. Urusan Pemerintahan Pilihan, dipetakan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan, antara lain bidang kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

UU Pemda juga memperkenalkan terminologi urusan pemerintahan yang

baru, yaitu Urusan Pemerintahan Umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, namun diselenggarakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dengan dibantu oleh instansi vertikal dan dibiayai dari APBN. Bupati/wali kota dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan Umum pada tingkat kecamatan melimpahkan kewenangannya kepada camat.

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

C. Prinsip Konstitusi dan Keseimbangan Kekuasaan

Secara harfiah, konstitusi diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan.¹³ Apabila dilacak lebih jauh, kata konstitusi berasal dari bahasa Prancis *constituer* yang berarti membentuk. Maksudnya adalah pembentukan suatu negara, atau menyusun atau menyatakan suatu negara.¹⁴ Konstitusi erat kaitannya dengan konstitusionalisme, yang diartikan sebagai paham pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi.¹⁵ Konstitusionalisme merupakan paham yang meletakkan pembatasan terhadap kekuasaan atau penyelenggara kekuasaan, yang dilakukan baik dengan pemisahan atau pembagian cabang-cabang kekuasaan maupun dengan pengakuan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.¹⁶ Dengan demikian, konstitusionalisme dapat dikatakan sebagai satu sistem kelembagaan tentang pembatasan yang efektif dan teratur terhadap kekuasaan pemerintahan.¹⁷

Menurut Carl Smith, konstitusi dapat dipandang sebagai segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar dan lain-lainnya). Dalam arti demikian, konstitusi merupakan satu sistem

norma yang tertutup (*a closed system of norms*), yang merujuk pada kondisi menyeluruh pada kesatuan dan tertib politik (*complete condition of political unity and order*). Definisi *text book* biasanya mengartikan konstitusi sebagai norma fundamental atau hukum dasar.¹⁸ Prinsip konstitusionalisme modern sesungguhnya menyangkut pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya.¹⁹

Peran negara yang menjadi besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan bernegara sesuai dengan konsensus bersama, yang dirumuskan dalam konstitusi, menyebabkan perkembangan kekuasaan umum dalam kehidupan warga negara semakin besar dan menuntut juga pengaturan serta pembatasan terhadapnya. Walaupun pemerintah diperlukan bagi kehidupan umat manusia, tetapi setiap pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus tunduk pada pembatasan

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusi>, diakses 10 November 2023.

¹⁴ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Penerbit Yapemdo, 2000, hlm. 17.

¹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusionalisme>, diakses 10 November 2023

¹⁶ Maruarar Siahaan, "Konstitusi dan Pembatasan Kekuasaan Negara", tersedia di:

https://pusdik.mkri.id/materi/materi_125_Lampiran%20B-Maruarar%20S.-Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme.pdf, diakses 12 November 2023.

¹⁷ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 116.

¹⁸ Maruarar Siahaan, *Op. Cit.*

¹⁹ Jimly Asshidiqie, *Op. Cit.*, hlm. 23-24.

kekuasaan substantif dan kewajiban-kewajiban tertentu.

Sri Soemantri berpendapat, pada prinsipnya konstitusi memuat tiga hal pokok, yaitu:²⁰

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Disamping mengatur tentang kekuasaan negara, UUD 1945 juga mengatur hal-hal yang berhubungan dengan jaminan hak asasi manusia, pemajuan kesejahteraan umum, dan keadilan sosial. Dalam Pembukaan UUD 1945, dimuat apa yang menjadi tujuan hidup bernegara. Pada bagian batang tubuh diatur tentang jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara dan setiap manusia. Bahkan juga dimuat berbagai kewajiban negara untuk melindungi, memajukan, dan menegakkan hak asasi manusia; kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum melalui pendidikan; dan kewajiban lainnya dalam rangka pencapaian tujuan melindungi

segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.²¹

Dengan pengalaman sejarah yang panjang tentang ancaman bahaya karena diletakkannya kekuasaan negara di dalam satu tangan dan untuk mencegah hal yang sama dan untuk menghindari kekuasaan negara tidak absolut, maka prinsip pemisahan kekuasaan negara tidak diterapkan secara kaku dan komplit. Untuk tujuan demikian, dalam teori konstitusi berkembang kemudian ide *check and balance* yang menyertai teori *separation of power*.

Doktrin atau prinsip pemisahan kekuasaan secara ketat dan kaku akan menimbulkan konsekuensi-konsekuensi sebagaimana diuraikan oleh Carl Schmitt, yang menyebabkan cabang-cabang kekuasaan yang ada tidak terhubung satu dengan yang lain dalam koordinasi untuk melaksanakan tujuan bernegara secara bersama-sama dan terorganisasi.²² Tanpa koordinasi dalam melaksanakan tujuan bersama, dapat timbul aktivitas-aktivitas negara yang campur aduk secara berdiri sendiri dan tidak berhubungan satu satu sama lain.

Untuk menghindari hal demikian, sebagaimana diurai Carl Smith, kekuasaan

²⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Penerbit Alumni, 2006, hlm. 60.

²¹ Yulandri, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", tersedia di

https://pusdik.mkri.id/materi/materi_39_Prof.%20Yulandri_Konstitusi%20dan%20KonstitusionalismeMakalah.pdf, diakses 12 November 2023.

²² Maruarar Siahaan, *Op. Cit.*

harus diselenggarakan dalam keadaan terhubung satu sama lain dan perlu diberikan kewenangan secara fungsional pada masing-masing cabang kekuasaan untuk melakukan kontrol terhadap cabang kekuasaan lainnya, agar penyelenggaraan kekuasaan negara menjadi efektif.²³

Hal itu bertujuan untuk menciptakan satu keseimbangan atau *equilibrium* di antara cabang-cabang kekuasaan tersebut. *Balance* atau keseimbangan di antara kekuatan yang berlawanan telah menjadi pemikiran di Eropa sejak abad ke-16, termasuk di antaranya bertitiktolak dari teori gravitasi Newton. Perintis sesungguhnya teori konstitusi “balance of power” adalah Bolingbroke yang menyebarluaskan gagasan tentang satu pengawasan dan penyeimbangan timbal balik (*a reciprocal control and balancing*).²⁴

Check and balance merupakan elemen mendasar kedua dalam konstitusi di samping *separation of power*. Menurut Maruarar Siahaan, teori konstitusi memberi argumen bahwa kekuasaan negara haruslah sedemikian rupa dibagi-bagi dan diseimbangkan di antara beberapa badan, sehingga tidak satu badan pun yang melampaui batas kewenangannya tanpa pengawasan dan pembatasan dari badan-badan lainnya. Atas dasar konsepsi

demikian, badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus terpisah dan berbeda, dan tidak satu cabangpun yang melaksanakan kekuasaan lebih dari satu pada saat yang sama.²⁵

Check and Balance saat ini telah menjadi frasa yang dipergunakan secara luas untuk menguraikan proses yang wajar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, dimana kekuasaan juga dapat digunakan untuk mengawasi kekuasaan.

Berdasarkan tinjauan teoritik di atas, prinsip pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan konstruksi sistem yang dibangun oleh UUD 1945, termasuk konstitusi hasil amandemen kedua tahun 2001. Keterbatasan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan merupakan salah satu alasan yang dikuatkan konstitusi untuk melibatkan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Melalui sistem penyelenggaraan urusan pemerintahan yang demikian diharapkan daerah akan lebih proaktif dan kreatif dalam menyelenggarakan dan mengurus urusan pemerintahan dan berbagai kepentingan masyarakat daerah. Sistem yang demikian diharapkan mampu membentuk dan menempatkan daerah menjadi penyangga pemerintahan (*buffer*) dalam upaya

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

pembentukan pemerintahan nasional yang kuat, demokratis, dan berkeadilan.²⁶

Secara logis, jika pemerintahan daerah yang disokong oleh rakyat daerah kuat, maka pemerintahan nasional juga akan semakin kuat, dan sebaliknya jika kuatnya pemerintahan nasional tidak didukung oleh pemerintahan daerah yang kokoh sangat rawan terjadinya instabilitas politik dan penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan (*abuse of power and authority*).

D. Evaluasi Hubungan Pusat dan Daerah

Hubungan pusat dan daerah secara teoritis meliputi hubungan kewenangan, hubungan keuangan, dan hubungan pengawasan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 hubungan pusat dan daerah mencakup hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada pada presiden, sebagaimana amanat Pasal 18, 18A, 18B UUD NRI Tahun 1945 yang diturunkan dan diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsekuensi dipilihnya dan pelaksanaan dari prinsip negara kesatuan

adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri dan setiap menteri bertanggung jawab atas urusan pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Presiden melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional. Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non-kementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Tugas dan fungsi aparat pengawas internal yang melekat pada suatu cabang pemerintahan yang dilakukan terhadap cabang pemerintahan, baik di dalam suatu cabang pemerintahan sendiri maupun cabang pemerinthan yang lain, haruslah bekerja secara jujur, amanah, profesional, akuntabel, dan bertanggungjawab. Karena bila dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya ditemukan kejanggalan, apalagi terjadi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), maka fungsi penegakan hukum (*law enforcement*) harus lebih dikedepankan. Dan rakyat pun, sebagai pemegang mandat kerakyatan, dapat

²⁶ Ropii, Imam. "Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah." *Maksigama Jurnal Hukum* 44 (2015).

melakukan pengawasan secara eksternal atas penyelenggaraan urusan pemerintahan, baik yang menjadi kewenangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Walaupun secara umum diketahui dan jamak terjadi, dalam hal kekuasaan vertikal terkadang kekuasaan pemerintahan terendah memiliki otonomi lebih luas dibandingkan provinsi, namun terkadang sebaliknya juga terjadi dimana pemerintahan provinsi memegang kendali lebih dibandingkan pemerintahan daerah terendah dan memberikan tekanan lebih, bahkan kepada pemerintah pusat.²⁷

Jika dikembalikan kepada konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945, evaluasi terkait hubungan pemerintah pusat dan pemerintah didasarkan pada Pasal 18, 18A, dan 18B. Dalam perspektif itu, selain hubungan kewenangan dan hubungan keuangan, dalam konteks evaluasi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang harus lebih ditekankan adalah hubungan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonom,

yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum daerah dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Sedangkan pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*).²⁸

Terdapat tiga tujuan dari pelaksanaan pengawasan, berkenaan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah, yaitu:²⁹

1. Untuk menjaga kewibawaan pemerintah daerah dan kepentingannya.
2. Untuk menghindari atau mencegah penyalahgunaan wewenang.
3. Untuk mencegah kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan negara atau daerah.

Kriteria-kriteria di atas penting untuk menjadi pertimbangan dalam melakukan pengawasan, sehingga tujuan dari kegiatan pengawasan dapat tercapai dengan baik sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Paling tidak tujuan

²⁷ Chandranegara, Ibnu Sina. "Penuangan *Checks and Balances* ke Dalam Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13.3 (2016): 552-574.

²⁸ Kusnadi, Agus. "Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah Setelah Berlakunya

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah." *Arena Hukum* 10.1 (2017): 61-77.

²⁹ Ateng Syafrudin, *Naskah Lepas Masalah-masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2003, hlm. 1.

pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi pemerintahan.

Dalam rangka menerapkan prinsip keseimbangan kekuasaan (*check and balance*), evaluasi hubungan pusat dan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tidak hanya dilakukan oleh internal satuan (cabang) kekuasaan eksekutif yang membentuk dan menjalankan pemerintahan di daerah, tapi pengawasan juga dilakukan oleh lembaga legislatif, baik di tingkat pusat, yaitu DPR, maupun di daerah, yaitu DPRD. UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan kewenangan dan rambu-rambu yang cukup kepada DPR untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, DPR mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Untuk menjalankan ketiga fungsi tersebut, DPR berhak mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemerintah pusat dengan berbagai urusan pemerintahan yang melekat pada kewenangan pemerintah pusat.

Selain itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang merupakan representasi daerah di lembaga legislatif, sebagaimana

dijelaskan pada bagian sebelumnya juga mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 telah menegaskan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Fungsi dari wewenang melakukan pengawasan ini harus dilakukan secara maksimal oleh DPD, karena DPD merupakan representasi daerah yang 'tidak ada kaitannya' dengan partai politik.

Frasa 'hubungan pusat dan daerah' sebagaimana dimaksud dalam salah satu pelaksanaan wewenang pengawasan yang dimiliki DPD sebagaimana aturan dalam konstitusi sebagaimana di atas sebenarnya dapat menjadi pijakan yuridis formal bagi DPD untuk lebih sistematis, kritis, dan maksimal dalam melakukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan tentu harus berdasarkan tugas, fungsi, dan kewenangan lain yang melekat pada DPD.

Bila mengacu pada Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, 'hubungan pusat dan daerah' yang dapat dilakukan

pengawasannya oleh DPD meliputi: hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hubungan keuangan, hubungan pelayanan umum, dan hubungan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Selain itu juga, pengawasan yang diamanatkan oleh Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang termasuk di dalamnya pengawasan atas pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Frasa terakhir dalam Pasal 22D ayat (3) yang berbunyi ‘menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti’, dapat dimaknai bahwa pengawasan oleh DPD tersebut tidak berujung dan selesai di DPD untuk ditindaklanjuti oleh DPD, tapi hasil pengawasannya disampaikan (diserahkan) oleh DPD kepada DPR sebagai bahan pertimbangan bagi DPR untuk ditindaklanjuti. Hasil pengawasan yang dilakukan DPD tergantung DPR, apakah mau menindaklanjuti atau tidak. Karena hanya sebatas sebagai ‘bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti’.

Namun demikian, walaupun kewenangan DPD dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah pusat dan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (3) UUD NRI berpotensi tidak ditindaklanjuti oleh DPR, sebaiknya DPD

tetap melakukan pengawasan secara rutin dan berkala yang disampaikan dalam setiap sidang tahunan DPD. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang potensial dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kaitannya dengan daerah, hal ini dapat bertujuan untuk menghindari munculnya ‘raja-raja kecil’ di daerah yang dalam praktiknya terkadang dan seolah-olah lebih berkuasa dari pemerintah pusat dan rakyat.

Agar hal-hal tersebut tercapai maka harus menjaga agar rencana dan realisasinya tetap terarah pada tujuan yang telah ditentukan dan menjaga agar pelaksanaannya dijalankan sesuai dengan prinsip, norma, dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Selain itu, perlu juga menjaga agar tugas kenegaraan yang dijalankan berdaya guna sesuai dengan tujuan dan melakukan usaha-usaha untuk mengatasi hambatan, mengendalikan penyimpangan-penyimpangan, serta akibat-akibatnya,³⁰ demi tercapainya tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

KESIMPULAN

Konstitusi beserta turunan peraturan perundang-undangan tentang pemerintah

³⁰ Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 1995, hlm. 117-118.

pusat dan pemerintah daerah serta lembaga legislatif, baik pusat maupun daerah, telah memberikan pedoman dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal urusan pemerintahan daerah, konstitusi juga telah mengamanatkan aturan yang cukup memadai beserta peraturan perundang-undangan sebagai aturan turunannya. Selain kepada konstitusi sebagai rujukan hukum tertinggi dalam bernegara, secara konsepsional, hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengacu kepada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan, undang-undang ini memperkenalkan tiga jenis urusan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Prinsip-prinsip konstitusi dan keseimbangan kekuasaan (*check and balance*) beserta pemilahan urusan pemerintahan merupakan bagian tak terpisahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, baik provinsi, kabupaten maupun kota. Evaluasi terhadap hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah perlu dilakukan secara berkala, terencana, sistematis, dan berdampak positif pada penyelenggaraan kekuasaan negara, agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang semakin melebar.

Evaluasi harus tetap bersandarkan pada prinsip-prinsip konstitusi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (*good and responsible governance*). Evaluasi hubungan pusat dan daerah yang paling utama terkait dengan pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan kekuasaan negara yang mewujud pada urusan pemerintahan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Lembaga legislatif, DPR, DPD, dan DPRD, dengan kewenangan yang dimilikinya dapat melakukan upaya pengawasan eksternal terhadap jalannya penyelenggaraan urusan pemerintahan. Hal ini perlu dilakukan demi tercapainya tujuan kita bernegara, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin, dkk, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung: Penerbit Yapemdo, 2000.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bandung: Uniska Press, 1993.
- Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Jakarta: Rajawali Pers. 1995.

Enny Nurbaningsih, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-luasnya)*, Disertasi, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, 2011.

Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Joko Setiono, *Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Materi Perkuliahan, Yogyakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2015.

Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991.

Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Penerbit Alumni, 2006.

Jurnal

Chandranegara, Ibnu Sina. "Penuangan Checks and Balances ke Dalam Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13.3 (2016): 552-574.

Kusnadi, Agus. "Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah." *Arena Hukum* 10.1 (2017): 61-77.

Ridwansyah, Muhammad. "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Konstitusi* 14.4 (2017): 838-858.

Ropii, Imam. "Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah." *Maksigama Jurnal Hukum* 44 (2015).

Said, Abdul Rauf Alauddin. "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 9.4 (2015).

Syarif, Afifi. "Pasang Surut Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah)." *INOVATIF| Jurnal Ilmu Hukum* 6.7 (2013).

Makalah

Maruarar Siahaan, "Konstitusi dan Pembatasan Kekuasaan Negara", tersedia di: https://pusdik.mkri.id/materi/materi_125_Lampiran%20B-Maruarar%20S.-Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme.pdf, diakses 12 November 2023.

Yuliandri, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", tersedia di https://pusdik.mkri.id/materi/materi_39_Prof.%20Yuliandri_Konstitusi%20dan%20Konstitusionalisme_Makalah.pdf, diakses 12 November 2023.

Website

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusi>, diakses 10 November 2023.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/konstitusionalisme>, diakses 10 November 2023.

PENGUATAN HUBUNGAN PUSAT-DAERAH DALAM SISTEM PENDIDIKAN: MERESPONS AMANAT KONSTITUSI 1945

Muchtadlirin

Peneliti CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Dosen Institut Pembina Rohani Islam Jakarta
(IPRIJA)

Email: muchtadlirin@gmail.com

Abstract

After the Reformation, the character of education in Indonesia shifted from being centralised to being decentralised. As a result of the establishment of regional autonomy, the Central Government has delegated authority to regional administrations, including educational institutions. Numerous rules and regulations, which are always being updated and improved, have supported this shift. Making the lives of the people in this country more intelligent was one of the fundamental ideas and aims of the Republic of Indonesia, as stated in the Preamble to the UUD NRI 1945 (1945 Constitution). There is a reason and an intention behind this change. Educational autonomy, which gives regions and educational institutions the power to control and manage, is an example of decentralisation in action. Issues arise from here, including gaps, sectoral egos, miscommunication, and even overlapping authority. This essay will address the problem and offer some other approaches. The relationship between the Central and Regional Governments is becoming stronger, nevertheless, as time passes and different policies gradually fill up the gaps. This is because the two governments have complementary authority and power relationships. To achieve this, a number of strategies are required, such as stepping up coordination, cooperation, synergy, and communication under the protection of the constitution. In the field of education, everything is done to serve society equitably and fairly.

Keywords: *decentralisation of education, merdeka belajar, school-based management, regional autonomy.*

Abstrak

Wajah pendidikan Indonesia mengalami perubahan pasca Reformasi, dari bersifat sentralistik berubah menjadi desentralistik. Terjadi pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah daerah, bahkan sampai dengan ke lembaga pendidikan sebagai konsekuensi dari diterapkannya otonomi daerah. Perubahan ini sudah didukung dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang terus mengalami penyesuaian dan penyempurnaan. Semua itu berawal dari amanat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dimana salah satu cita-cita dan tujuan dirikannya negara ini adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Transformasi ini pun bukan tanpa sebab dan tujuan. Desentralisasi diejawantahkan dalam otonomi pendidikan di mana daerah dan lembaga pendidikan memiliki wewenang untuk mengatur dan mengelola penyelenggaraan pendidikannya. Sampai di sini masalah kemudian menyusul, mulai dari miskomunikasi, ego sektoral, kesenjangan (*gap*), bahkan sampai dengan tumpang tindih kewenangan. Tulisan ini akan membahas situasi ini dengan mengemukakan solusi alternatifnya. Walaupun demikian, lubang-lubang yang ada seiring berjalannya waktu secara perlahan mulai ditutupi dengan berbagai kebijakan agar relasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah makin menguat karena sejatinya hubungan kewenangan dan kekuasaan antara keduanya saling melengkapi. Dibutuhkan berbagai pendekatan untuk merealisasikannya, antara lain dengan mengintensifkan komunikasi, koordinasi, sinergisitas, dan kolaborasi di bawah payung konstitusi. Semua dilakukan demi untuk melayani masyarakat secara adil dan merata di sektor pendidikan.

Kata Kunci : desentralisasi pendidikan, manajemen berbasis sekolah, merdeka belajar, otonomi daerah

Pendahuluan

Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004 telah mengubah wajah sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berbagai bidang mengalami proses desentralisasi termasuk pendidikan yang sebelumnya terpusat (sentralistik) beralih menuju pendidikan yang desentralistik. Kebijakan yang juga biasa disebut otonomi daerah ini telah memberikan kewenangan tambahan bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan.

Otonomi daerah diterapkan bukan tanpa alasan fundamental. Penerapan pendidikan terpusat yang dianggap tidak lagi akomodatif terhadap inisiatif lokal baik pribadi maupun masyarakat menjadi kurang relevan dengan nilai-nilai demokrasi dan tuntutan masyarakat yang semakin berkembang.¹ Lahirnya kebijakan otonomi daerah diharapkan dapat menghadirkan percepatan pelayanan, pemberdayaan, pemerataan, kesejahteraan peran serta masyarakat dengan berdiri di atas prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan daerah dalam sistem NKRI sebagaimana

diamanatkan oleh UU No. 32 Tahun 2004. Yang penting juga untuk ditekankan adalah hubungan yang serasi antara pusat dan daerah mengingat dalam kerangka desentralisasi kewenangan daerah makin meluas sementara pusat justru sebaliknya, makin menyempit.

Desentralisasi telah melimpahkan sebagian urusan pendidikan kepada pemerintah daerah. Melalui kebijakan ini pembangunan dunia pendidikan diharapkan dapat diperkuat untuk menyelesaikan masalah-masalah pendidikan nasional. Namun ada juga pihak yang khawatir jika desentralisasi pendidikan dalam implementasinya justru melahirkan “raja-raja kecil” di daerah. Padahal desentralisasi pendidikan tidak dilahirkan untuk sekedar memindahkan masalah pendidikan yang menjadi beban pemerintah pusat ke daerah, namun lebih dari itu desentralisasi dapat menjadi jembatan proses pendidikan akan berjalan lebih baik dan sesuai dengan yang diharapkan.²

Dalam proses implementasinya, desentralisasi pendidikan juga tidak lepas dari sorotan dan kritik. Bukan pada esensi kebijakannya, namun lebih pada praktik, teknis, dan implikasinya. Misalnya di masa-masa awal implementasi desentralisasi pendidikan Pasandaran pernah menyatakan

¹ HAR Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), h. 86.

² Sjamsi Pasandaran, “Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah”, dalam *Jurnal Ilmu Pendidikan*, Jilid 11, No. 2, Juni 2004, h. 116.

bahwa pengelolaan pendidikan justru kuat di tangan birokrasi pemerintahan daerah dan bukan di sekolah sebagai satuan pendidikan yang berhubungan langsung dengan peserta didik, lingkungan, dan masyarakat. Birokrasi pemerintahan benar-benar telah bergeser dari pusat ke provinsi dan dari provinsi ke kabupaten atau kota.³

Sebagai lembaga pendidikan, sekolah idealnya diberikan otoritas dalam mengelola kegiatan pendidikan di sekolah secara mandiri. Dari sinilah lahir istilah Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) sebagaimana diatur dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan ditegaskan lagi dengan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan. Pada pasal 27 Peraturan Pemerintah ini disebutkan bahwa perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan anak usia dini dan jenjang pendidikan dasar dan menengah menerapkan MBS berdasarkan pada prinsip kemandirian, kemitraan, partisipasi, keterbukaan, dan akuntabilitas.

Melalui MBS, fungsi-fungsi sekolah yang pada awalnya dikerjakan oleh pemerintah, sebagian didesentralisasikan

sampai ke sekolah. Fungsi-fungsi tersebut menurut Kementerian Pendidikan Nasional pada saat itu (kini disebut Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi) meliputi manajemen proses belajar mengajar, perencanaan dan evaluasi program sekolah, pengelolaan kurikulum, pengelolaan ketenagaan, pengelolaan peralatan dan perlengkapan, pengelolaan keuangan, pelayanan peserta didik, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan pengelolaan iklim sekolah.⁴

Sampai di sini terlihat bahwa desentralisasi pendidikan memiliki tipologi khas dibandingkan dengan desentralisasi di bidang-bidang lainnya. Desentralisasi di bidang lainnya berhenti pada pemerintahan di tingkat kabupaten atau kota sementara desentralisasi pendidikan sampai hingga ke lembaga pendidikan atau sekolah sebagai garda terdepan dalam memberikan layanan pendidikan langsung ke masyarakat.⁵ Penyelenggaraan pendidikan tidak lagi dilakukan secara birokratik-sentralistik sehingga sekolah sebagai penyelenggara pendidikan tidak lagi tergantung pada keputusan birokrasi yang bahkan seringkali melalui jalur sangat panjang dan kebijakan

³ Sjamsi Pasandaran, "Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah".

⁴ Rizki Erdayani, et al., "Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Indonesia", *Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*, Vol. V, No. 3, Agustus 2023, h. 65 dan Bedjo Sujanto, *Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah: Model Pengelolaan*

Sekolah di Era Otonomi Daerah, (Jakarta: CV Sagung Seto, 2007), h. 36.

⁵ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 14-15.

yang dikeluarkannya pun kadang kurang relevan dengan kondisi sekolah setempat.

Jika dipetakan, maka fakta-fakta yang tersajikan menunjukkan adanya 2 (dua) jalur kebijakan desentralisasi pendidikan, yaitu desentralisasi kewenangan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dan desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar kepada lembaga pendidikan atau sekolah. Jalur pertama dalam rangka untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pendidikan sementara jalur kedua untuk meningkatkan kualitas proses pembelajaran.⁶

Desentralisasi pendidikan sudah jelas menjadi upaya untuk memberikan kontrol yang lebih besar kepada daerah dan penyelenggara pendidikan di bawahnya agar dalam implementasinya dapat tercipta inovasi dan terobosan yang dapat meningkatkan mutu dan pemerataan pendidikan. Pembagian kewenangan ini menggambarkan pola relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota di dalam pendidikan yang bila tidak diatur dan dikelola dengan baik dan profesional dapat memunculkan

wilayah yang abu-abu dalam implementasi desentralisasi pendidikan. Wilayah abu-abu ini dapat menimbulkan konflik kepentingan dan saling tumpang tindih kewenangan. Ditambah lagi dengan adanya kewenangan lembaga pendidikan yang juga diberikan porsi lebih dari sebelum era desentralisasi. Fenomena inilah yang akan dibahas dan diuraikan dalam tulisan ini sebagai sebuah upaya untuk turut serta memberikan kontribusi agar cita-cita untuk meningkatkan kualitas pendidikan secara nasional dapat direalisasikan melalui kolaborasi dan pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga pendidikan.

Desentralisasi Pendidikan dalam Kebijakan

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat ditemukan landasan konstitusionalnya dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mulai dari pasal 18, 18A, dan 18B. Dalam kerangka konstitusi, otonomi daerah memiliki dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai teritorial. Nilai dasar unitaris bermakna bahwa Indonesia tidak akan mempunyai

⁶ D. Ishak, "Tinjauan Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Indonesia", *Jurnal Papatung*, Vol. IV, No. 2, 2021, h. 33 dan Rizki Erdayani, et al.

"Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Indonesia", *Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*, Vol. V, No. 3, Agustus 2023, h. 62-63.

pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara. Sementara nilai dasar teritorial diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah.⁷

UU No. 22 Tahun 1999 dapat dikatakan sebagai dasar legislatif pertama yang mengatur desentralisasi pasca Reformasi yang kemudian karena dianggap sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, digantikan dengan UU No. 32 Tahun 2004. UU ini pun kemudian diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Di dalam UU yang terakhir ini definisi desentralisasi dirumuskan dengan lebih simpel, yaitu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Pada Pasal 9 UU ini juga disebutkan bahwa otonomi daerah masuk dalam urusan pemerintahan konkruen dimana urusan pemerintahan dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan pendidikan masuk menjadi urusan pemerintahan yang wajib terkait pelayanan dasar berdasarkan Pasal 12 Ayat (1).

Desentralisasi pendidikan ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 20 Tahun

2003 yang menggantikan UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal 10 dan Pasal 11 yang membahas tentang Hak dan Kewajiban Pemerintah secara khusus menyebutkan kata “pemerintah daerah” (pemerintah dan pemerintah daerah) karena memang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sudah diberikan peran dan porsi masing-masing dalam menyelenggarakan dan mengelola pendidikan. Bahkan pada pasal 4 Ayat (6) disebutkan bahwa pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui partisipasi dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan. Jadi UU ini menyatakan tidak hanya pemerintah (baik pusat maupun daerah), masyarakat pun diberikan kesempatan untuk ambil peran ikut berpartisipasi dalam mengelola pendidikan serta peluang dalam menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat.⁸

Desentralisasi sendiri bisa dimaknai sebagai pelimpahan kekuasaan atau wewenang yang lebih luas kepada daerah.⁹ Maka desentralisasi pendidikan dimaknai menjadi upaya mendelegasikan sebagian atau seluruh wewenang di bidang pendidikan yang seharusnya dilakukan oleh

⁷ Made Suwandi, *Pokok-pokok Pikiran “Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia” (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien)*, (Jakarta, 2002), h. 1.

⁸ Iwan Ridwan dan Iin Ratna Sumirat, “Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Pendidikan Karakter “JAWARA” (JPKJ)*, Vol. XVI, No. 5, September 2010, h. 93.

⁹ Hasbullah, *Otonomi Pendidikan*, h. 12.

unit atau pejabat pusat kepada unit atau pejabat di bawahnya, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau dari pemerintah kepada masyarakat, sebagaimana tertuang dalam UU No. 20 Tahun 2003. Hasilnya, otonomi penyelenggaraan pendidikan dapat terlaksana.¹⁰

Aspek lokalitas kelihatan lebih nampak pada definisi yang diberikan Burnett dengan menyebut desentralisasi pendidikan sebagai otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntunan sekolah dan komunitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tua dan komunitas.¹¹ Pandangan Burnett ini lebih menekankan desentralisasi pendidikan pada komunitas atau penyelenggara pendidikan karena merekalah yang bersentuhan langsung dengan peserta didik dan lingkungan masyarakat. Tugas negara adalah membantu adanya standard nasional dari lembaga pendidikan, membantu daerah yang kekurangan SDM maupun sumber pembiayaan¹², disamping dukungan masyarakat sebagai penerima manfaat langsung dalam penyelenggaraan

pendidikan. Partisipasi masyarakat menjadi salah satu variabel yang turut serta menentukan keberhasilan desentralisasi pendidikan hingga menciptakan *local capability*, yaitu meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperbaiki hak-hak komunitasnya.¹³

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau *School-Based Management* (SBM) yang mulai digulirkan pada awal tahun 2001 menjadi upaya memberdayakan para *stakeholders* dalam memberikan perhatian dan kepeduliannya terhadap dunia pendidikan, khususnya sekolah. Dalam penerapannya, MBS mensyaratkan sekolah membentuk Komite Sekolah yang keanggotaannya bukan hanya orangtua peserta didik yang belajar di sekolah tersebut, namun mengikutsertakan pula guru, siswa, tokoh masyarakat, pemerintahan di sekitar sekolah, dan bahkan pengusaha.¹⁴ Jadi pada saat itu MBS menjadi paradigma baru dalam pendidikan di Indonesia yang memberi otonomi luas pada tingkat sekolah (pelibatan masyarakat) dalam kerangka kebijakan pendidikan nasional.

¹⁰ Hamzah, *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2008), h. 35.

¹¹ M. Sirozi, *Politik Pendidikan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), h. 83.

¹² HAR. Tilaar, *Kekuasaan dan Pendidikan: Suatu Tinjauan dari Perspektif Studi Kultural*, (Magelang: Indonesiatara, 2003), h. 268.

¹³ Rusdiana, *Kebijakan Pendidikan*, (Bandung: Pusat Penelitian dan Penerbitan Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2021), h. 229.

¹⁴ Iwan Ridwan dan Iin Ratna Sumirat, "Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Era Otonomi Daerah", h. 94.

Kebijakan tentang MBS ini tertuang dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan diperkuat lagi dengan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2021 tentang Standar Nasional Pendidikan dan makin menemukan relevansinya di masa Kurikulum Merdeka dimana siswa merdeka untuk belajar dan guru pun merdeka mengajar. MBS mampu memberikan otonomi luas pada tingkat sekolah melalui pelibatan masyarakat agar sekolah leluasa mengelola sumber daya dan sumber dananya. Dengan demikian MBS menjadi strategi dalam implementasi Merdeka Belajar dalam rangka untuk mempercepat terwujudnya peningkatan tata kelola pendidikan.

Sebuah kebijakan atau program tentunya tidak lepas dari kekuatan maupun kelemahan. Kekuatan yang dimiliki desentralisasi pendidikan antara lain dapat diidentifikasi sebagai berikut: 1) Menjadi kebijakan yang populis, 2) Mendapatkan dukungan dari berbagai pihak, 3) Sudah lama ditunggu menyusul adanya perubahan sosial politik, 4) Kesiapan anggaran yang cukup dengan diterapkannya anggaran pendidikan minimal 20% baik dari APBN maupun APBD (Pasal 31 Ayat [4] UUD NRI Tahun 1945), dan 5) Efisiensi

perjalanan anggaran sebagai wujud pemangkasan birokrasi.¹⁵

Di lain pihak ada pula analisis yang memberikan gambaran jika desentralisasi lewat UU Otonomi Daerah memiliki beberapa kelemahan, antara lain 1). Sumber Daya Manusia (SDM) di tingkat daerah masih kurang siap; 2). Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih belum merata; 3). Mental korup masih membudaya; 4). Desentralisasi pendidikan dijadikan komoditi untuk mendapatkan proyek bantuan dari pemerintahan pusat. 5). Kemendikbudristek kerepotan dalam hal mengalokasikan dana disebabkan belum jelasnya pos-pos pendidikan.¹⁶

Salah satu gambaran paling terlihat dari masalah di atas adalah ketidaksiapan SDM di daerah dalam kerangka implementasi desentralisasi pendidikan. Sebagai salah satu komponen otonomi daerah bidang pendidikan nyatanya masih belum memiliki SDM yang memadai pada saat itu. Tenaga kependidikan dan guru masih memiliki latar belakang pendidikan yang belum sesuai dan memenuhi ketentuan. Jikalau pun ada, tidak semua daerah memiliki kemampuan sumber daya alam dan SDM yang sama. Ada daerah yang memiliki sumber daya yang cukup untuk merealisasikan otonomi. Namun ada pula daerah yang tidak atau

¹⁵ Anis Fauzi, "Kebijakan Otonomi Sekolah dan Otonomi Birokrasi Pendidikan/Kabupaten". *Tsaqofah*, Vol. IX, No. 01, Januari-Juni 2011, h. 89.

¹⁶ Nur Yahya, *Analisis Kebijakan Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Idea Press, 2012), h. 293.

belum memiliki sumber daya yang memadai. Akibatnya sektor pendidikan di daerah tidak dijadikan sebagai prioritas dalam pembangunan daerah.¹⁷

Kelemahan-kelemahan ini menjadi tantangan besar yang harus dihadapi dalam proses desentralisasi pendidikan di tengah-tengah tantangan proses otonomi daerah secara umum. Pemerintah pusat dan daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota harus berbenah bersama-sama untuk mengatasi problem yang menghadang. Di era otonomi sebenarnya terbuka peluang besar untuk membangun dunia pendidikan di daerah menjadi lebih berkualitas, karena bupati/walikota memiliki kewenangan penuh dalam menentukan kualitas pendidikan sesuai dengan konteks lokal daerahnya. Jadi komitmen daerah menjadi instrumen penting dalam menunjang keberhasilan penyelenggaraan pendidikan di samping komitmen dari pusat. Daerah juga harus visioner dalam pengembangan sektor pendidikan disertai dengan *political will* yang kuat dan tetap dalam koordinasi dengan pusat. Ditengarai salah satu penyebab sampai belum terlihatnya pengaruh yang signifikan dan dampak nyata dari desentralisasi pendidikan di Indonesia

adalah adanya kecenderungan pemerintah daerah yang terkadang enggan berkoordinasi dengan pemerintah pusat di samping tentunya faktor-faktor yang lain (Pratama, 2021: 30).¹⁸

Desentralisasi pendidikan sangat terkait erat dengan otonomi daerah yang dimaknai sebagai pelimpahan wewenang kepada pemerintah lokal dari pemerintah pusat. Kini pusat harus berbagi kewenangan dengan daerah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat luas. Tidak hanya itu, kewenangan mengelola keuangan pun diberikan kepada pemerintah daerah sebagaimana yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Disamping kewenangan di bidang pendidikan dan aspek pendanaannya diberikan kepada pemerintah daerah dari pemerintah pusat secara lebih luas, pada saat bersamaan kewenangan yang lebih besar juga diberikan kepada lembaga pendidikan.¹⁹ Sampai di titik ini, bila proses pembagian kewenangan ini tidak dikelola dengan baik, maka bisa saja melahirkan konflik (kepentingan) antara pusat dan daerah atau antar pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

¹⁷ Inom Nasution, "Otonomi Daerah Dan Otonomi Pendidikan", *Visipena*, Vol. I, No. 2, Juli-Desember 2010, h. 3.

¹⁸ Yohanssen Pratama, "Desentralisasi Pendidikan", dalam Khairul Azan dan Mesra Wati Ritonga (ed.),

Kapita Selekta Pendidikan, (Riau: DOTPLUS Publisher, 2021), h. 30.

¹⁹ Rizki Erdayani, et al., "Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Indonesia", h. 63-64.

Salah satu contohnya adalah konflik kepentingan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur pada tahun 2016 yang terjadi saat proses pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah atas. Hal ini ditandai dengan dicabutnya Peraturan Daerah (Perda) Surabaya No. 16 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Perda ini menyatakan bahwa dengan sendirinya Pemerintah Kota Surabaya memiliki kewenangan dalam merencanakan, melaksanakan, dan membuat kebijakan pendidikan di Surabaya, salah satunya tentang gratis biaya sekolah melalui Biaya Operasional Pendidikan Daerah (BOPDA). Sementara keputusan Kemendagri menyebabkan Pemerintah Kota Surabaya tidak dapat lagi menjalankan program BOPDA.

Dalam kasus ini Pemerintah Kota Surabaya tetap menginginkan untuk memegang kewenangan untuk mengelola pendidikan menengah atas di Surabaya. Sementara itu sesuai dengan peraturan yang baru pada saat itu, yaitu UU No. 23 Tahun 2014, pendidikan menengah atas berubah menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengelolanya. Akibat dari pembatalan Perda Surabaya No. 16 Tahun 2012 ini, biaya sekolah pendidikan menengah atas yang awalnya gratis menjadi tidak lagi

gratis. Atas perkara ini, warga Kota Surabaya keberatan dan mengajukan gugatan dan *judicial review* UU No. 23 Tahun 2014 ke Mahkamah Konstitusi (MK) agar dana BOPDA Surabaya dapat cair dan biaya sekolah gratis untuk sekolah menengah atas pun kembali diberlakukan. Namun nyatanya MK menolak gugatan warga Surabaya dan dengan demikian kewenangan pengelolaan sekolah menengah atas tetap ada pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan pendidikan gratis untuk mereka pun tetap tidak lagi berlaku.

Implementasi Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi pendidikan, Edward B. Friske menyebutnya otonomi pendidikan, menuntut adanya pengalihan wewenang dari tingkatan yang lebih tinggi ke tingkatan yang lebih rendah. Tingkatan pemegang wewenang dalam pendidikan sebagaimana dipaparkan sebelumnya secara gradual terletak pada 4 (empat) level, yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten atau kota, dan sekolah atau satuan pendidikan. Dalam konteks otonomi daerah, Shahid J. Burki membagi desentralisasi pendidikan menjadi 2 (dua) macam, yaitu: *pertama*, desentralisasi kewenangan sektor pendidikan dalam hal aspek kebijakan dan pendanaan, dan *kedua*, desentralisasi pendidikan dengan fokus pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat

sekolah. Keberhasilannya meniscayakan diperkuatnya landasan dasar pendidikan yang demokratis, transparan, efisien, dan melibatkan partisipasi masyarakat daerah. Oleh karena itu Marihot Manulang berpendapat diperlukan setidaknya ada 4 (empat) dampak positif untuk mendukung implementasi kebijakan ini (Kurnali, 2020: 50-53)²⁰, yaitu:

1. Peningkatan mutu, yaitu dengan kewenangan yang dimiliki sekolah maka sekolah lebih bisa leluasa mengelola dan memberdayakan potensi sumber daya yang dimiliki.
2. Efisiensi keuangan, yang dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber pajak lokal dan mengurangi biaya operasional.
3. Efisiensi administrasi, yang memotong mata rantai birokrasi yang panjang dengan menghilangkan prosedur yang bertingkat-tingkat.
4. Perluasan dan pemerataan, dengan membuka peluang penyelenggaraan pendidikan pada daerah sampai ke pelosok sehingga terjadi perluasan dan pemerataan pendidikan.

Kekhasan otonomi yang dimiliki bidang pendidikan adalah tidak berhentinya pelimpahan wewenang pada daerah tingkat kabupaten/kota tetapi jauh sampai ke

tingkat sekolah. Dengan adanya pengalihan kewenangan sampai ke level sekolah, maka sekolah diharapkan mampu menentukan arah pengembangan program yang sesuai dengan kondisi dan potensi daerah yang dimiliki. Pada tataran ini ada juga yang memaknainya sebagai konsep MBS sebagaimana dikemukakan oleh Umiarso dan Imam Ghozali. Keduanya menyebutkan bahwa MBS merupakan perubahan paradigma dalam pengelolaan pendidikan yang awalnya terpusat bertransformasi ke pengelolaan manajemen pendidikan oleh sekolah (Umiarso dan Ghozali, 2010: 28). Paradigma ini muncul pertama kali di Amerika Serikat di saat masyarakat sudah tidak lagi mendapatkan manfaat yang signifikan atas keberadaan lembaga pendidikan, yang *output* pendidikannya cenderung menjauh dari realitas sosial yang ada.²¹

Otonomi pendidikan yang dipahami sebagai konsekuensi logis dari otonomi daerah berkaitan dengan hak dan kewajiban warga negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah. Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi pendidikan pun harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Pasal 8 UU No. 20 Tahun 2003 menyebutkan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dengan bunyi “masyarakat berhak berperan

²⁰ Kurnali, *Kapita Selekta Pendidikan: Mengurai Benang Kusut Pendidikan Islam*, (Yogyakarta: Deepublish, 2020), h. 50-53.

²¹ Emmi Kholilah Harahap, “Manajemen Otonomi Pendidikan di Indonesia”, *Ri'ayah*, Vol. I, No. 02, Juli-Desember 2016, h. 143.

serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan program evaluasi pendidikan”. Selanjutnya di Pasal 9 disebutkan, “masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan”. Sedangkan Pasal 11 Ayat (2) menyebutkan bahwa “pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya sumber daya pendidikan guna terselenggaranya pendidikan bagi warga negara yang berusia 7-15 tahun”.

Konsep desentralisasi atau otonomi daerah sering dimaknai dan diartikulasikan oleh sebagian besar daerah hanya pada usaha untuk menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya tanpa terkait dengan wilayah lain termasuk juga di bidang pendidikan. Penerjemahan seperti ini ternyata belum efisien dan efektif dalam meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, karena maju mundurnya satu daerah juga mempunyai keterkaitan dan ketergantungan dengan daerah lain. Oleh karena itu perlu dibangun kesadaran bahwa antar daerah tetap saling membutuhkan dalam mencapai satu tujuan sehingga sinergisitas antar daerah pun dapat terbentuk dan berjalan dengan efektif dan efisien.²²

Upaya pemerintah dalam imlementasi kebijakan pendidikan di lapangan masih dikeluhkan kurang memuaskan khususnya dalam peningkatan kualitas pendidikan bagi masyarakat. Hal ini terjadi disebabkan oleh manajemen yang kurang tepat, penempatan tenaga pendidikan yang tidak sesuai dengan bidang keahlian, atau penanganan bidang pendidikan oleh bukan professional, yang pada akhirnya tujuan pendidikan nasional sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, belum dapat diwujudkan secara komprehensif dan pada akhirnya menjadi PR (pekerjaan rumah) yang cukup berat bagi pemerintah.²³

Awalnya desentralisasi dan otonomi membawa harapan meningkatnya kinerja pemerintahan. Akan tetapi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi pendidikan pada akhirnya juga membawa dampak negatif yang tidak dapat dihindarkan. Suparlan menyebut dampak negatif ini dengan istilah “desentralisasi kebablasan”, bahkan ada pula yang menganggap desentralisasi dan otonomi telah melahirkan “raja-raja kecil di daerah”. Hanson menyebut desentralisasi sebagai disain yang paling elegan dengan cakupan yang komprehensif dan memiliki

²² Purwanto, et al. “Desentralisasi Pendidikan (Studi Efektifitas Alih Kelola Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Sekolah Menengah Umum Oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat)”, *Jurnal*

Manajemen Pelayanan Publik, Vol. III, No. 1 2019, h. 59.

²³ Purwanto, et al. “Desentralisasi Pendidikan”, h. 62.

tujuan mulia, namun juga memiliki banyak kesalhan.²⁴

Untuk kasus ini Suparlan²⁵ memberikan contoh dengan kasus pengangkatan kepala sekolah. Ia menyampaikan bahwa ada kasus dimana kepala daerah di tingkat kabupaten/kota yang telah mengangkat kepala sekolah dari calon yang bukan guru atau tenaga kependidikan atau yang tidak pernah menjadi guru. Sebagai dampak dari proses pemilihan kepala daerah, kepala daerah terpilih ternyata juga telah mengangkat kepala sekolah yang telah menjadi tim suksesnya semasa proses pemilihan kepala daerah.

Kasus ini menunjukkan pelaksanaan otonomi pendidikan tampaknya memang masih menghadapi berbagai masalah dan kendala. Contoh lainnya adalah kebijakan pendidikan yang tidak sesuai dengan prinsip otonomi daerah dan masalah kurangnya koordinasi dan sinkronisasi pasca diterbitkannya UU No. 23 Tahun 2014 yang mengatur tentang pendidikan menengah atas dan pendidikan khusus yang kewenangannya berpindah dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Kasus Kota Surabaya sebagaimana

dijabarkan pada bagian sebelumnya menjadi bukti adanya problem seperti ini. Berlakunya kebijakan ini menimbulkan masalah bagi daerah yang telah menggunakan kebijakan otonomi daerah, khususnya daerah yang sudah menerapkan kebijakan tertentu di daerah yang dalam kasus ini adalah sekolah gratis, pada akhirnya harus berbenturan dengan kebijakan setelahnya yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Maka mau tidak mau pemerintah kabupaten/kota harus menyesuaikan dengan peraturan dari pemerintah provinsi. Belum lagi masalah infrastruktur pendidikan, peningkatan kualitas guru, pendistribusian guru ke daerah pelosok, biaya administrasi untuk siswa yang tidak mampu, bahkan masih tinggi dan mahal biaya pendidikan menengah sebagaimana ditemukan di dalam penelitian Toto Purwanto, Utang Suwaryo, dan Rahman Mulyawan di Jawa Barat.²⁶

Sebenarnya otonomi pendidikan sebagai konsekuensi logis otonomi daerah memiliki tujuan yang baik, jelas, dan mulia. Problem yang ditemukan akan menjadi tantangan tersendiri dalam proses implementasi desentralisasi pendidikan.

²⁴ Suparlan, *Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dari Teori Sampai dengan Praktik*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2013), h. 11.

²⁵ Suparlan, *Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dari Teori Sampai dengan Praktik*, h. 11-12.

²⁶ Purwanto, et al., "Desentralisasi Pendidikan (Studi Efektifitas Alih Kelola Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Sekolah Menengah Umum Oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat)", *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, Vol. III, No. 1, 2019, 62-63.

Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, otonomi pendidikan di Indonesia dilaksanakan melalui proses desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan. Desentralisasi adalah melaksanakan semua urusan pemerintahan di bidang yang semula menjadi kewenangan pemerintahan pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pendelegasian kekuasaan dan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan/atau kepada instansi vertikal di daerah untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab di bidang pendidikan disebut dekonsentrasi bidang pendidikan. Pada penerapan hubungan struktural ini, pemerintah daerah hanya menjalankan segala peraturan dan keputusan dari pemerintah pusat. Sementara itu tugas perbantuan adalah melaksanakan semua penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/ kota dan/atau pemerintah desa.²⁷

Hubungan Pemerintah Pusat dan

Pemerintah Daerah

Otonomi daerah telah melahirkan hubungan antara pemerintahan pusat dengan daerah, yang salah satunya adalah

hubungan kewenangan, di samping hubungan keuangan, hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah, dan hubungan pengawasan.²⁸ Amanat konstitusi untuk mencerdaskan kehidupan bangsa saat ini diwujudkan dengan pendekatan desentralisasi pendidikan agar terjadi peningkatan kualitas dan pemerataan pendidikan. Dalam kerangka negara demokrasi, desentralisasi pendidikan menjadi model yang relevan dalam pemenuhan hak asasi seluruh warga untuk mendapat dan memilih pendidikan sebagaimana ditetapkan dalam Bab XA UUD NRI Tahun 1945 tentang Hak Asasi Manusia dan Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan. Karenanya, asas pemerataan dan keadilan dalam penyelenggaraan pendidikan di era desentralisasi ini menjadi prinsip yang perlu dijunjung tinggi sehingga pendidikan mampu menghasilkan SDM yang berkualitas dan dapat bersaing di dunia global.

Diperlukan adanya hubungan kewenangan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah yang dapat diatur melalui pembagian urusan dan

²⁷ Suwito Eko Pramono dan Ade Kusmiadi, *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pelaksanaan Program PAUD dan DIKMAS*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Masyarakat Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2015), h. 54 dan Mawar, et al., *Sinergitas Pemerintah Pusat dan Daerah: Konseptualisasi Program Bantuan Sarana dan*

Prasarana Pendidikan Dasar, (Tangerang Selatan: UMJ Press, 2020), h. 20-21.

²⁸ Danetta Leoni Andrea, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Bidang Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Kosmik Hukum*, Vol. XX, No. 2, 2020, h. 75.

kewenangan. Cara ini untuk menghindari wilayah abu-abu kewenangan sehingga dengan tegas dan jelas diketahui sejauh mana ruang lingkup kewenangan pusat maupun kewenangan daerah dalam mengelola dan menyelenggarakan proses pendidikan. Untuk menghindari dampak negatif dari pelaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah, Suparlan²⁹ memberikan 3 (tiga) prasyarat yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Demokratisasi.

Pelaksanaan desentralisasi pendidikan di daerah ataupun di sekolah harus melibatkan para pemangku kepentingan secara demokratis, mulai dari tahap perencanaan pendidikan, pelaksanaan, sampai dengan pengawasan dan penilaian program pendidikan.

2. Transparansi.

Semua fungsi manajemen dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan juga harus dilaksanakan secara transparan. Pengambilan keputusan dan implementasinya dilakukan dengan cara atau mekanisme yang mengikuti aturan atau regulasi yang berlaku dan terbuka serta dapat diakses oleh publik.

3. Akuntabilitas.

Proses dan hasil implementasinya pun harus dilaporkan dalam rangka

akuntabilitas atau pertanggungjawaban publik.

Penerapan desentralisasi saat otonomi daerah berbeda dengan sentralisasi yang lebih bercirikan vertikal. Hubungan yang terbangun dalam desentralisasi antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota bersifat non hierarkis atau horizontal. Pemerintahan Daerah Provinsi tidak dapat melakukan intervensi kepada pengelolaan pemerintah di level kabupaten/kota karena otonomi daerah secara praktis dipusatkan pada level Pemerintah Kabupaten/Kota bukan pada level Pemerintah Provinsi sebagaimana secara eksplisit disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2014 bahwa selain sebagai wakil masyarakat di daerahnya, gubernur juga memiliki posisi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Posisi provinsi menjadi lemah daya tawarnya (*bargaining position*) ketika berhadapan dengan kabupaten/kota karena posisi keduanya dianggap sama atau setara.³⁰

Asas dekosentrasi dengan demikian melekat pada Pemerintah Provinsi sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota asas desentralisasinya yang lebih ditonjolkan. Konsekuensinya, disharmoni dan kurangnya sinergisitas antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota kadang muncul dalam

²⁹ Suparlan, *Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dari Teori Sampai dengan Praktik*, h. 12.

³⁰ Purwanto, et al., "Desentralisasi Pendidikan", h. 59-61.

membangun hubungan antar pemerintah daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota lebih tunduk kepada Pemerintah Pusat yang jelas-jelas mentransfer kekuasaan otonomi ke mereka sehingga bisa saja pejabat dari pusat saat menyampaikan dan dekosentrasi ke Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi melalui Pemerintah Provinsi. Inilah gambaran yang terjadi saat perubahan sistem penyelenggaraan pemerintah daerah pasca Reformasi melalui UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 dengan meletakkan daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom murni tanpa menjalankan fungsi dekosentrasi (Purwanto, Suwaryo, Mulyawan, 2019: 59-60).³¹

Dalam konteks otonomi daerah, peluang terjadinya kesulitan koordinasi dan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di tingkat kabupaten/kota cukup terbuka. Peran dan fungsi Pemerintah Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah harus diperjelas sehingga tidak lagi berdampak pada munculnya disharmoni antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Karenanya kebijakan pendidikan antara pusat dan daerah pun perlu diatur agar pengalaman seperti yang terjadi di Surabaya dapat diminimalisir.

Dengan otonomi daerah Pemerintah Pusat sudah mengurangi campur tangan

dalam urusan pendidikan di daerah. Pemerintah Pusat hanya berperan sebagai fasilitator dan katalisator yang hanya diperbolehkan memberikan kebijakan yang bersifat nasional. Langkah awal yang bisa dilakukan adalah mengembalikan fungsi negara dan pemerintahan daerah kepada fungsi yang seharusnya. Sebagai pelayan publik, pemerintah hanya berurusan dengan regulasi dan menjaga peraturan demi kelancaran penyelenggaraan pendidikan. Jadi pemerintah tidak harus menyentuh langsung pada aspek-aspek kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Indonesia perlu model dan pola penyelenggaraan manajemen kebijakan publik yang efisien dan efektif di era otonomi yang sudah berlangsung lama ini yang menurut Prof. Iman Chourman hanya dapat diwujudkan melalui tiga hal, yaitu: 1) Menerapkan prinsip *good governance*. 2) Kuatnya motivasi pengabdian para abdi negara atau penyelenggara negara kepada masyarakat, nusa, dan bangsa. 3) Proses pengambilan keputusan berdasarkan konsensus dari semua pihak yang berkepentingan. Jadi, pendekatan kolaboratif menjadi esensi manajemen kebijakan publik terutama menyangkut pelayanan pendidikan yang dirasakan adil dan merata oleh masyarakat.³²

³¹ Purwanto, et al., "Desentralisasi Pendidikan".

³² Emmi Kholilah Harahap, "Manajemen Otonomi Pendidikan di Indonesia", h. 149.

Merujuk UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan di bidang pendidikan sudah terbagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Misalnya, urusan yang terkait dengan: 1) Penetapan standard nasional pendidikan, 2) Pengelolaan pendidikan tinggi, 3) Penetapan kurikulum nasional, dan 4) Akreditasi, ditangani oleh pusat. Sementara pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus serta penetapan kurikulum muatan lokal untuk pendidikan menengah dan pendidikan khusus ditangani oleh Pemerintahan Provinsi. Pemerintahan Kabupaten/Kota menangani urusan pengelolaan pendidikan dasar, pengelolaan pendidikan anak usia dini (PAUD), pengelolaan pendidikan nonformal, dan penetapan kurikulum muatan lokal untuk pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.

Kualitas pendidikan pada akhirnya jadi sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus memiliki *political will* yang baik dan kuat terhadap dunia pendidikan. Kepala daerah juga harus memiliki visi yang baik di bidang pendidikan demi pemberdayaan masyarakat yang *well educated* dan makin berkembang. Dukungan dari DPRD juga turut menjadi penentu kebijakan di tingkat

daerah. DPRD harus mempunyai peran yang signifikan dalam membangun paradigma dan visi pendidikan di daerahnya sekaligus menjadi mitra yang baik bagi kepala daerah.³³

Di level satuan pendidikan kini dikenal Kurikulum Merdeka dimana pengambilan keputusan ada di tingkat sekolah atau dikenal dengan istilah otonomi sekolah. Selaras dengan konsep ini, Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi saat ini (Mendikbudristek), Nadiem Makarim meluncurkan kebijakan Merdeka Belajar sebagai sebuah program yang mendukung sekolah, guru, dan peserta didik untuk melakukan inovasi serta meningkatkan kualitas pembelajaran secara mandiri. Kebijakan ini sejalan dengan desentralisasi pendidikan di level lembaga (satuan) pendidikan khususnya dengan adanya Manajemen Berbasis Sekolah (MBS).

Kebijakan MBS merupakan model pengelolaan sekolah yang menekankan pada otonomi sekolah dan mengoptimalkan partisipasi warga sekolah, yaitu; guru, pegawai tata usaha, komite sekolah, dan komunitas sekolah lainnya dalam pengambilan keputusan. Di satu sisi, implementasi desentralisasi pendidikan dapat berpengaruh positif terhadap berkembangnya sekolah. Namun di sisi

³³ Emmi Kholilah Harahap, "Manajemen Otonomi Pendidikan di Indonesia", h. 150.

lain, keragaman potensi dan sumber daya daerah dapat menyebabkan mutu keluaran sekolah menjadi sangat bervariasi.³⁴

Praktik MBS lebih dekat dengan pendekatan *bottom-up* dalam perubahan atau pengembangan kurikulum. Dengan pendekatan ini guru dipercaya untuk melakukan pengembangan komponen-komponen kurikulum baik sebagian maupun keseluruhan komponen kurikulum. Hal ini disebabkan guru yang paling berkompeten dalam menyusun kurikulum bagi kelasnya karena dialah yang paling paham kebutuhan di kelas. Oleh karena itu pemerintah sudah selayaknya memberikan wewenang lebih kepada sekolah dalam menyusun kurikulum pendidikan karena kurikulum pendidikan nasional mengatur pendidikan secara umum sebagai acuan dan detail penerapannya ada di sekolah sesuai dengan karakteristik masing-masing sekolah dan lingkungannya.

Menilik berbagai masalah dan kendala yang dihadapi khususnya dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pendidikan, maka sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (juga lembaga pendidikan) perlu untuk terus ditingkatkan dan diperkuat agar penyelenggaraan pendidikan di Indonesia dapat berjalan

dengan lebih efektif dan efisien. Dampak yang ditimbulkan pun dapat lebih besar lagi bagi peningkatan mutu pendidikan di Indonesia. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan membentuk forum koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai wadah untuk membahas berbagai hal terkait pendidikan dan menyamakan persepsi sekaligus untuk membangun sinergi antara kedua pihak. Hal lain yang dapat dilakukan adalah meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan juga perlu ikut ditingkatkan melalui berbagai pelatihan dan pendampingan. Dengan cara-cara ini hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah demi peningkatan mutu pendidikan di Indonesia.

Kesimpulan

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki hubungan yang erat termasuk dalam bidang pendidikan baik melalui proses desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas perbantuan. Masing-masing memiliki tanggung jawab dan kewenangan. Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk merumuskan kebijakan nasional dan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk melaksanakan

³⁴ Dasrimin, Hendrikus. "Kurikulum Merdeka: Model Top-Down atau Bottom-Up". <https://www.kompasiana.com/dasrimino/620ec81d>

51d7645df36b5472/kurikulum-merdeka-model-top-down-atau-bottom-up. Diakses pada 1 November 2023

kebijakan tersebut di daerahnya masing-masing. Hubungan kewenangan antar mereka pun harus diimplementasikan dalam bingkai koordinatif, sinergis, dan komunikatif, khususnya dalam aspek kebijakan.

Dalam rangka meningkatkan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus terus menjalin kerja sama dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan. Hubungan kewenangan dan kekuasaan antar mereka saling melengkapi satu sama lain. Hubungan tersebut terdapat pada tujuan dan fungsi masing-masing, yaitu menjaga dan menyediakan ruang kebebasan kepada setiap daerah untuk menjalankan otonomi daerahnya dengan sebaik mungkin dengan tetap memperhatikan kondisi dan kemampuan dari daerahnya. Selain itu, tujuan lain dari hubungan fungsional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah untuk melayani masyarakat secara adil di seluruh sektor kehidupan, agar pemerintah lebih terarah dalam menjalankan roda pemerintahan, tidak mengalami kebingungan, dan menghindari lahirnya konflik kepentingan.

Semua tujuan tersebut berujung pada pemenuhan amanat konstitusi untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan ujungnya adalah melahirkan kesejahteraan rakyat. Hubungan vertikal antara pusat dan daerah ataupun hubungan horisontal antar daerah dan bahkan dengan lembaga

pendidikan sudah tertuang dan diikat dalam peraturan perundang-undangan dengan mempertimbangkan kekhususan dan keragaman dari daerah tersebut. Dalam implementasinya, kendala dan hambatan dalam membangun hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi tantangan. Hubungan yang sudah terjalin juga perlu terus dijaga dan lebih diperkuat lagi untuk menutupi lubang-lubang dan masalah yang ditemukan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Hamzah. *Profesi Kependidikan: Problema, Solusi, dan Reformasi Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2008
- Hasbullah. *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Kurnali. *Kapita Selekta Pendidikan: Mengurai Benang Kusut Pendidikan Islam*. Yogyakarta: Deepublish, 2020.
- Mawar, et al. *Sinergitas Pemerintah Pusat dan Daerah: Konseptualisasi Program Bantuan Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar*. Tangerang Selatan: UMJ Press. 2020
- Pramono, Suwito Eko dan Ade Kusmiadi. *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Pelaksanaan Program PAUD dan DIKMAS*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini dan

- Pendidikan Masyarakat Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2015.
- Pratama, Yohanssen. “Desentralisasi Pendidikan”, dalam Khairul Azan dan Mesra Wati Ritonga (ed.). *Kapita Selekta Pendidikan*. Riau: DOTPLUS Publisher, 2021.
- Rusdiana. *Kebijakan Pendidikan*. Bandung: Pusat Penelitian dan Penerbitan Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2021.
- Sirozi, M. *Politik Pendidikan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Sujanto, Bedjo. *Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah: Model Pengelolaan Sekolah di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: CV Sagung Seto, 2007.
- Suparlan. *Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dari Teori Sampai dengan Praktik*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2013.
- Tilaar, HAR. *Kekuasaan dan Pendidikan: Suatu Tinjauan dari Perspektif Studi Kultural*. Magelang: Indonesiaterra, 2003.
- _____. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Umiarso dan Imam Ghozali. *Manajemen Mutu Sekolah di Era Otonomi Pendidikan*. Jogjakarta: IRCiSoD, 2010.
- Yahya, Nur. *Analisis Kebijakan Pendidikan Islam*. Yogyakarta: Idea Press, 2012.
- Zainuddin. *Reformasi Pendidikan: Kritik Kurikulum dan Manajemen Berbasis Sekolah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Andrea, Danetta Leoni. “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Bidang Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. *Kosmik Hukum*. Vol. XX, No. 2 (2020).
- Erdayani, Rizki, et al. “Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Indonesia”. *Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*. Vol. V, No. 3 (Agustus 2023).
- Fauzi. Anis. “Kebijakan Otonomi Sekolah dan Otonomi Birokrasi Pendidikan/Kabupaten”. *Tsaqofah*. Vol. IX, No. 01. (Januari-Juni 2011).
- Harahap, Emmi Kholilah. “Manajemen Otonomi Pendidikan di Indonesia”. *Ri'ayah*. Vol. I, No. 02 (Juli-Desember 2016).
- Ishak, D. “Tinjauan Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Indonesia”. *Jurnal Papatung*. Vol. IV, No. 2 (2021).
- Nasution, Inom. “Otonomi Daerah Dan Otonomi Pendidikan”. *Visipena*. Volume I, No. 2 (Juli-Desember 2010).
- Pasandaran, Sjamsi. “Desentralisasi Pendidikan dan Masalah Pemberdayaan Sekolah”, *Jurnal Ilmu Pendidikan*. Jilid 11, No. 2 (Juni 2004).
- Purwanto, et al. “Desentralisasi Pendidikan (Studi Efektifitas Alih Kelola Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Sekolah Menengah Umum Oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat)”. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*. Vol. III, No. 1 (2019).
- Ridwan, Iwan dan Iin Ratna Sumirat. “Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Era Otonomi Daerah”. *Jurnal Pendidikan Karakter “JAWARA” (JPKJ)*. Vol. VII, No. 1 (Juni 2021).

Subijanto. "Prinsip-Prinsip dan Efektivitas Desentralisasi Pendidikan dalam Rangka Meningkatkan Mutu dan Relevansi Pendidikan". *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*. Vol. XVI, No. 5 (September 2010).

MAKALAH

Suwandi, Made. *Pokok-pokok Pikiran "Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia"* (Dalam Upaya

Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien). Jakarta, 2002.

WEBSITE

Dasrimin, Hendrikus. "Kurikulum Merdeka: Model Top-Down atau Bottom-Up".
<https://www.kompasiana.com/dasrimino/620ee81d51d7645df36b5472/kurikulum-merdeka-model-top-down-atau-bottom-up>. Diakses pada 1 November 2023.

REPOSISI PERAN GUBERNUR DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH: ANALISIS KONFLIK DAN KOLABORASI PUSAT-DAERAH DI INDONESIA

Mohalli Ahmad

E-mail: mohalliahmad@gmail.com

Abstract

The dual role of the governor as executor of autonomous local authorities as well as the executor of regional administrative authorities creates challenges that are not easy. Governors are not only required to administer regional government well but are also responsible for fostering and supervising the implementation of district and city regional autonomy. Even though they are equipped with great authority, the effectiveness of carrying out their duties and the proportionality of the use of authority in the context of central-regional relations are important issues.

This article focuses on the problem in question, with an emphasis on the relationship between the governor as a representative of the central government and the district or city autonomous regions. Referring to two cases of conflict that occurred recently, the article finds the following symptoms: (1) the tendency of some governors to prioritize an administrative perspective (superior-subordinate) in dealing with conflicts with regents or mayors; (2) on the other hand, some regents or mayors feel that they represent an autonomous region that has the right to be respected, accommodated, facilitated, and treated fairly by the governor. These two viewpoints create tension that makes it difficult for governors to establish harmony and build collaboration. The article recommends that a more democratic space be opened, especially through legislation, to support the implementation of the governor's duties and enable negotiation and collaboration for the common good.

Keywords: *governor, dual role, local government, administrative, conflict, collaboration*

Abstrak

Peran ganda gubernur selaku pelaksana kewenangan daerah otonom sekaligus pelaksana kewenangan wilayah administratif melahirkan tantangan yang tak mudah. Gubernur tak hanya dituntut menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan baik, tapi juga bertanggung jawab membina dan mengawasi pelaksanaan otonomi daerah kabupaten/kota. Meski dibekali dengan kewenangan yang besar, efektifitas pelaksanaan tugas serta proporsionalitas penggunaan wewenang dalam konteks hubungan Pusat-Daerah penting disoal.

Tulisan ini mengetengahkan persoalan dimaksud dengan titik tekan pada hubungan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan daerah otonom kabupaten/kota. Merujuk pada dua kasus konflik yang terjadi belakangan ini, tulisan menemukan gejala: (1) kecenderungan sebagian gubernur mengedepankan cara pandang administratif (atasan-bawahan) dalam menghadapi konflik dengan bupati/wali kota, (2) Di lain sisi, sebagian bupati/wali kota merasa dirinya merepresentasikan daerah otonom yang berhak dihargai, diakomodasi, difasilitasi, dan diperlakukan adil oleh gubernur. Dua posisi sudut pandang ini menimbulkan tegangan yang menyulitkan gubernur merajut harmoni dan membangun kolaborasi. Tulisan merekomendasikan agar dibuka ruang yang lebih demokratis, terutama melalui aturan perundang-undangan, untuk mendukung pelaksanaan tugas gubernur serta memungkinkan terjadinya negosiasi dan kolaborasi untuk kepentingan bersama.

Kata kunci: gubernur, peran ganda, pemerintah daerah, administratif, konflik, kolaborasi

A. Pendahuluan

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut Pusat-Daerah) jadi topik yang kerap disoal dalam diskursus otonomi daerah. Ini karena setiap pengaturan menyangkut pola hubungan itu, berikut implementasinya di lapangan, melahirkan ekses yang sulit diabaikan. Terlalu kuat mengendalikan daerah bisa menghilangkan kemandirian dan prakarasa, terlalu longgar bisa kebablasan tanpa kendali. Dalam praktik, hubungan tersebut seringkali melahirkan konflik atau tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*)¹ antara Pusat-Daerah, tak terkecuali gubernur dengan Presiden/menteri atau dengan bupati/wali kota.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan gubernur sebagai kepala daerah sekaligus wakil pemerintah pusat. Sebagai kepala daerah, gubernur bertugas dan berwenang menyelenggarakan otonomi di tingkat provinsi berdasar asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menyelenggarakan urusan pemerintahan di wilayah administratif provinsi berdasarkan asas dekonsentrasi.

Tugas utama gubernur selaku kepala daerah ialah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan nonpelayanan dasar. Urusan pemerintahan pilihan berkaitan dengan alternatif urusan yang diselenggarakan sesuai potensi daerah. Sedangkan tugas utama gubernur selaku wakil administratif pemerintah pusat ialah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota.

Terhadap peran ganda tersebut, tulisan ini mengajukan dua catatan kritis. Pertama, tugas dan wewenang gubernur menjadi begitu besar dan luas. Di samping harus mengurus rumah tangga sendiri, gubernur juga dilimpahkan tanggung jawab mengendalikan penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten/kota. Tentu saja kondisi itu membuat beban kerja gubernur juga besar sehingga efektifitasnya patut dipertanyakan. Selain itu, luasnya kewenangan gubernur—hingga ke urusan rumah tangga daerah kabupaten/kota; dinilai telah menggeser konsep otonomi dari daerah ke provinsi.² Sebaliknya, hak dan kewenangan daerah kabupaten/kota

¹ Bagir Manan, "Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945." Disertasi doktor dalam Hukum Tata Negara, Pascasarjana Unpad, Bandung, 1990, h. 33.

² Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia: Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca

menjadi terbatas karena berada di bawah kendali provinsi.

Kedua, posisi gubernur menjadi dilematis antara sebagai pelaksana kewenangan daerah otonom dan pelaksana kewenangan daerah administratif.³ Dilema terjadi terutama dalam lingkup pelaksanaan kewenangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah kabupaten/kota. Satu sisi garis hubungan di antara keduanya sejajar, yakni sama-sama kepala daerah otonom. Namun di sisi lain, garisnya bersifat hierarkis dalam posisi gubernur sebagai wakil pusat. Masalahnya, cakupan tugas dan wewenang gubernur di dua wilayah peran itu tidak sama sekali terpisah melainkan saling bersinggungan. Pada situasi tertentu, kondisi itu melahirkan tegangan atau tarik menarik posisi dan kepentingan dengan daerah otonom kabupaten/kota.

B. Hubungan Gubernur dengan Pemda Kabupaten/Kota

UU Nomor 23 Tahun 2014 mengintroduksi dua garis hubungan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pertama, hubungan sejajar atau

nonhierarkis. Ini berlaku untuk konteks kedudukan keduanya selaku kepala daerah otonom yang sama-sama dipilih oleh rakyat melalui Pilkada. Baik gubernur maupun bupati/wali kota memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan rumah tangga masing-masing tanpa mengenal istilah atasan-bawahan. Kedua, hubungan hierarkis. Ini berlaku untuk konteks kapasitas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur punya wewenang bertindak atas nama pusat untuk membina dan mengawasi bupati/wali kota dalam pelaksanaan urusan pemerintahan.

Sepintas format hubungan demikian itu tampak proporsional di bawah konsep otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan. Prinsip negara kesatuan ialah pemegang kekuasaan pemerintahan ada pada pemerintah pusat. Semua urusan pemerintahan hakikatnya di bawah kendali dan tanggung jawab pemerintah pusat.⁴ Namun karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasi, maka terdapat urusan-urusan yang dibagi atau diserahkan ke daerah. Selanjutnya, pembagian urusan itu melahirkan hubungan resiprokal dalam hal kewenangan, kelembagaan, keuangan,

Reformasi.” Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, h. 8-9.

³ Zhauri Ismadhani, “Prinsip Check and Balance dalam Kedudukan dan Kewenangan Gubernur.” *Jurnal Konsitusi*, PUSako Fakultas Hukum

Universitas Andalas kerja sama dengan Mahkamah Konstitusi, Volume I, No 1, November 2012, h. 87.

⁴ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), h. 241.

dan pengawasan.⁵ Dengan kata lain, meskipun menerapkan desentralisasi tak berarti menanggalkan sentralisasi sama sekali. Desentralisasi dalam negara kesatuan berdiri kontinum dengan sentralisasi.⁶ Karena itu, cukup dipahami bila UU menarik dua garis hubungan itu di antara pemerintah daerah provinsi dengan kabupaten/kota.

Namun problemnya, pembinaan dan pengawasan gubernur mencakup semua penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan oleh bupati/wali kota. Pasal 91 ayat (1) menyatakan: “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat”.⁷ Kemudian Pasal 91 ayat (2) merinci tugas gubernur meliputi: (1) koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan; (2) monitoring, evaluasi, dan supervisi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; (3) evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD,

RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban APBD, tata ruang, pajak, dan retribusi daerah, dan; (4) pengawasan Perda kabupaten/kota, (5) melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tidak hanya itu, dalam menjalankan tugas dimaksud gubernur juga diberikan wewenang, yaitu: (1) membatalkan peraturan bupati/wali kota; (2) memberi penghargaan atau sanksi terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; (3) menyelesaikan perselesaian fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota di wilayahnya; (4) memberi persetujuan rancangan Perda tentang susunan perangkat daerah, dan; (4) melaksanakan wewenang lain sesuai ketentuan aturan perundang-undangan. Di samping itu, gubernur juga memiliki beberapa wewenang dan tugas lain, salah satunya, memberi rekomendasi kepada pemerintah pusat menyangkut usulan dana alokasi khusus pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya. Dalam kondisi tertentu, gubernur bahkan bisa mengusulkan kepada pemerintah pusat untuk melakukan penundaan atau

⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cetakan I, (Bandung: Nusa Media, 2014), h. 39.

⁶ Bhenjamin Hoessein, “Membangun Visi dan Persepsi yang Sama antara Daerah dan Pusat dalam Memantapkan Otonomi Daerah.” Makalah pada *Sarasehan Nasional Administrasi Negara ke-III*,

Ikatan Alumni STIALAN, PERSADI, STIA-LAN, 2002, dikutip oleh S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), h. 60.

⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemotongan dana transfer umum kepada kabupaten/kota.

Dapat dilihat bahwa betapa cakupan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat begitu besar dan luas. Secara tidak langsung, fakta tersebut menegaskan garis hubungan yang sejajar antar keduanya. Baik sebagai kepala daerah maupun penanggung jawab urusan pemerintahan umum di daerah, dalam penyelenggaraan otonomi maupun pelaksanaan tugas pembantuan, bupati/wali kota pada dasarnya merupakan bawahan gubernur. Semua kebijakan bupati/wali kota, termasuk keputusan pengangkatan camat,⁸ pada prinsipnya tak lepas dari pengawasan dan persetujuan gubernur.

Dalam bertindak sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur dipagari seperangkat aturan, norma, mekanisme dan prosedur sehingga tak dapat sewenang-wenang. Akan tetapi, besarnya kewenangan yang dimiliki menghadapkan gubernur pada dua tantangan mendasar. Pertama, efektifitas pelaksanaan tugas. Ide dasarnya, semakin tinggi tuntutan kerja semakin besar tekanan dan tegangan yang dapat

memengaruhi performa.⁹ Dalam konteks ini, mengingat perannya yang ganda, gubernur mesti membagi fokus guna memenuhi dua tuntutan tugas berbeda secara bersamaan. Meski dalam pelaksanaannya dibantu oleh perangkat daerah atau perangkat gubernur, tampaknya performa gubernur kurang efektif atau serba tanggung. Hal ini dibuktikan oleh berbagai capaian indeks otonomi daerah yang dinilai belum sesuai harapan.

Menurut Djohermansyah Djohan, rata-rata capaian indeks otonomi daerah masih rendah baik Indeks Pembangunan Manusia (IPM), indeks kemiskinan, indeks kemudahan berusaha, indeks rasio gini maupun indeks pertumbuhan ekonomi. Hanya sedikit daerah, provinsi atau pun kabupaten/kota, yang mengalami gerak kemajuan kencang. Menilik sumber masalahnya, Djohermansyah menyebut faktor pembinaan dan pengawasan pemerintah pusat—atau provinsi sebagai wakil pemerintah pusat; melalui pemberian pedoman, pembimbingan, fasilitasi, asistensi, pendampingan, supervisi, dan bahkan sanksi yang belum optimal. Di

⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, h. 45.

⁹ Aris Munandar, dkk, "The Effect of Work Stress, Work Load and Work Environment on Job Satisfaction And It's Implication on The Employee Performance of Aceh Investment And One Stop Services Agency" dalam *Proceeding of the First International Graduate Conference (IGC) On*

Innovation, Creativity, Digital, & Technopreneurship for Sustainable Development in Conjunction with The 6th Roundtable for Indonesian Entrepreneurship Educators 2018, Universitas Syiah Kuala October, 3-5, 2018 Banda Aceh, Indonesia. Lihat juga penelitian Ruth Chaterina, "Hubungan antara Beban Kerja dengan Kinerja Karyawan Offshore pada Divisi Quality Assurance Quality Control di Pertamina Hulu Energi ONWJ LTD Jakarta." Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, 2012, h. 89.

samping itu, faktor kompetensi kepala daerah juga disebut berperan besar dalam memajukan daerah.¹⁰

Kedua, proporsionalitas penggunaan wewenang. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur tidak saja dituntut menjalankan daftar tugas dan wewenang sebagaimana tertulis dalam aturan perundang-undangan. Lebih penting adalah bagaimana mewujudkan tujuan dari pelaksanaan tugas dimaksud, yaitu terciptanya harmoni dengan daerah kabupaten/kota. Karena itu, cara gubernur menggunakan kewenangannya yang besar itu turut menentukan arah hubungan lebih lanjut. Kecenderungan yang terjadi sejauh ini menunjukkan gejala: (1) sebagian gubernur lebih mengedepankan kewenangannya sebagai wakil pemerintah pusat di mana daerah kabupaten/kota dipandang sebagai bawahan, (2) sebagian lebih proporsional dengan memandang kabupaten/kota sebagai sesama kepala daerah otonom. Dalam praktik, cara pandang pertama seringkali melahirkan konflik seperti ketidakpuasan, ketidakpatuhan, penentangan bahkan pembangkangan kepala daerah kabupaten/kota.

Untuk menjelaskan gejala tersebut, tulisan ini akan mengungkap sedikitnya dua contoh kasus konflik yang muncul akibat dinamika

hubungan gubernur dengan bupati/wali kota, khususnya yang terjadi dalam dua tahun belakangan. Kedua contoh itu meliputi konflik antara Gubernur Sulawesi Selatan (Sulsel) periode 2022-2023 Andi Sudirman Sulaiman dengan Wali Kota Makassar 2021-2024 Mohammad Ramdhan Pomanto atau Danny Pomanto, juga konflik antara Gubernur Riau periode 2019-2023 Syamsuar dengan Bupati Kepulauan Meranti 2021-2023 Muhammad Adil.

Dalam mengurai konflik, tulisan menggunakan pendekatan teoritik fase konflik (*phase theory of conflict*) R.J. Rummel. Teori ini mengemukakan bahwa konflik melalui lima fase, yaitu fase laten (*latent conflict phase*) ditandai adanya sikap dan kepentingan yang saling berlawanan; fase inisiasi (*initiation phase*) ditandai dengan kehendak melaksanakan kepentingan berlawanan tersebut sehingga melahirkan ketidakpastian; fase perimbangan kekuatan atau kekuasaan (*balancing of powers phase*) dengan sub-fase pengujian status quo, manifestasi kekuasaan, dan akomodasi; fase kesimbangan kekuatan (*balance of powers phase*) ditandai dengan persamaan kekuatan yang melahirkan ekspektasi akan resolusi atau perilaku alternatif; fase disrupsi (*disruption phase*) ditandai adanya gangguan terhadap ekspektasi, yakni ketika struktur

¹⁰ Djohermansyah Djohan, "Agenda Otonomi Daerah." *Kompas*, 30 Januari 2021, h. 6.

ekspektasi pada kenyataannya tidak mencerminkan keseimbangan kekuatan (*inkongruen*), sehingga melahirkan konfrontasi atau oposisi baru serta upaya pencarian keseimbangan baru.¹¹ Secara praktis, pendekatan fase konflik digunakan untuk menjelaskan proses konflik mulai dari titik tengkar atau pemicunya hingga fase di mana konflik itu mengkristal, termasuk hambatan-hambatan yang mengganggu ekspektasi atas lahirnya resolusi atau kolaborasi.

B.1. Konflik Gubernur Sulsel *versus* Wali Kota Makassar

Konflik antara Gubernur Sulawesi Selatan dengan Wali Kota Makassar mengemuka pada awal tahun 2022 dalam bentuk polemik atau silang pendapat seputar desain rel kereta api Makassar-Parepare. Proyek ini merupakan bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN), yakni pembangunan Kereta Api Trans Sulawesi. Konflik dilatari oleh hasil kajian Balai Pengelola Kereta Api (BPKA) Sulawesi Selatan yang merekomendasikan desain rel kereta dengan konsep *at grade* (di atas tanah). Hasil tersebut jadi dasar kebijakan

pemerintah pusat serta ditindaklanjuti oleh pemerintah provinsi (Pemprov) dengan diterbitkannya Surat Keputusan (SK) Penetapan Lokasi (Penlok) Pembangunan Jalur Kereta.¹²

Namun reaksi berbeda ditunjukkan Pemerintah Kota Makassar. Alih-alih setuju, Wali Kota Makassar menyampaikan protes keras melalui media. Ia menuding BPKA dan Pemprov telah mengubah konsep awal rel kereta, yang menurut klaimnya semula *elevated* (melayang), tanpa koordinasi. Ia juga menyebut desain *at grade* tak sesuai Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota Makassar serta meyakini akan menyebabkan banjir yang merugikan masyarakat. Danny pun menantang BPKA dan Pemprov mempresentasikan hasil Analisis Dampak Lingkungan (Amdal) ke publik di mana dirinya akan bertindak sebagai pengujian. Sikap Donny sejalan dengan sikap DPRD setempat.¹³

Menjawab tuduhan Wali Kota, pihak BPKA dan Pemprov membantah jika Pemda Kota Makassar tidak dilibatkan dalam perencanaan dan kegiatan pembangunan. Ancaman banjir juga sudah

¹¹ R.J. Rummel, *Understanding Conflict and War: Vol 2, Chapter 29, The Process of Conflict*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1976. Buku digital *online* bisa diakses di <https://www.hawaii.edu/powerkills/TCH.CHA.P29.HTM>.

¹² Detik.com, "Progres Proyek Kereta Api Makassar-Parepare," 28 Desember 2022,

<https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6485213/progres-proyek-kereta-api-makassar-parepare-2022-beroperasi-rute-maros-barru>, diakses pada 25 Oktober 2023.

¹³ Edunews.id "Gubernur Ngotot, Wali Kota Tolak, Djusman AR: Ada Apa di Balik Kengototannya?," 9 Agustus 2022, <https://edunews.id/dacrah/gubernur-ngotot-walikota-tolak-djusman-ar-ada-apa-dibalik-kengototannya/>, diakses pada 25 Oktober 2023.

diperhitungkan dalam Amdal yang dibuat para ahli sejak tahun 2015. Ini dipertegas lagi dalam isi surat BPKA terhadap Pemda Kota Makassar dengan nomor KA.604/4/8/BPKA-SS/2022 bahwa “berdasarkan hasil survei dan analisis data hidrologi dan hidrolika tersebut, maka *design* pembangunan jalur kereta api dari Mandai sampai dengan Parangloe dan perencanaan saluran melintang berupa *box culvert* untuk melimpaskan debit air telah memperhitungkan tinggi muka air banjir maksimum dan aman terhadap banjir dengan periode Q.50 tahun.”¹⁴ Senada dengan itu, Gubernur Sulsel menyarankan agar Wali Kota tidak menguji Amdal dengan statemen melainkan melalui adu teknis (Amdal serupa) secara saintifik. Ia juga menegaskan PSN tetap harus jalan, tidak boleh berhenti serta tidak bisa dihalangi.¹⁵

Polemik terus bergulir dan meluas. Perang statemen, bantahan demi bantahan, antar dua belah pihak memancing pro-kontra di tengah masyarakat. Bukan hanya opini dukung-mendukung tapi juga diwarnai aksi protes warga. Sampai titik tertentu, polemik menjadi antiklimak

karena kedua pihak tampak mengedepankan ego masing-masing. BPKA dan Pemprov menegaskan pihaknya telah menjalankan semua proses sesuai mekanisme dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan. Sedangkan Pemkot dan DPRD Kota menganggap BPKA dan Pemprov telah melabrak aturan RTRW serta tidak menghargai Kota Makassar sebagai daerah otonom.

“Provinsi punya wilayah kah? Aspirasi wilayah itu di kota. Itu melanggar UU Otonomi Daerah. Kita punya UU Otonomi Daerah. Masak kita tidak diajak bicara. Itu pelanggaran. Sejak kapan UU (Otonomi Daerah) dibatalkan? Jadi kita ini punya dasar,” tegas Danny seperti dilansir beritakotamakassar.com (8 Agustus 2022).¹⁶

Dari sisi formulasi kebijakan, protes Wali Kota Makassar mungkin tidak berarti apa-apa mengingat pembuat keputusan akhir seputar desain rel kereta ada pada pemerintah pusat, dalam hal ini BKPA dan Pemprov Sulsel. Namun dari sisi implementasi kebijakan, protes itu dapat berimplikasi pada terhambatnya proses pengadaan lahan yang dibutuhkan. Apalagi dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan

¹⁴ Viva.co.id “Rel Kereta Api di Sulsel Dijamin Bebas Banjir,” 8 Agustus 2022, <https://sulawesi.viva.co.id/news/158-kereta-api-sulsel-dijamin-bebas-banjir-hingga-50-tahun?page=all>, diakses pada 25 Oktober 2023.

¹⁵ Mediasulsel.com “Dany Ngotot KA Jalur Elevated, Gubernur Sulsel: Adu Teknis ke BPKA,” 10 Agustus 2022,

<https://www.mediasulsel.com/dany-ngotot-ka-jalur-elevated-gubernur-sulsel-adu-teknis-ke-bpka/>, diakses pada 25 Oktober 2023.

¹⁶ Kotamakassar.com, “Danny: Provinsi Punya Wilayahkah?,” 8 Agustus 2022, <https://beritakotamakassar.com/berita/2022/08/08/danny-provinsi-punya-wilayahkah/>, diakses pada 25 Oktober 2023.

Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, wali kota memiliki posisi strategis sebagai anggota Tim Persiapan Pengadaan Tanah yang tugasnya antara lain: melakukan sosialisasi dan konsultasi publik soal rencana pembangunan.¹⁷ Kenyataannya, masalah pembebasan lahan saat ini memang jadi salah satu kendala yang membuat proses pembangunan rel kereta di Makassar terhenti.

Terlepas dari pihak mana yang patut dibenarkan atau disalahkan berdasarkan regulasi, konflik vertikal antara Wali Kota Makassar *versus* Gubernur Sulsel selaku wakil pemerintah pusat menyuguhkan pembelajaran penting dan menarik. Pertama, kewenangan besar yang dimiliki gubernur ternyata tidak menjamin efektifitas pelaksanaan tugas. Dalam praktik, gubernur akan senantiasa dihadapkan pada tegangan antara kedudukan dirinya sebagai pelaksana kewenangan administratif dengan kedudukannya dirinya dan bupati/wali kota sebagai kepala daerah otonom. Hubungan Pusat-Daerah, gubernur-bupati/wali kota, menjadi pelik ketika tarik menarik kepentingan memicu reaksi masyarakat di wilayah otonom.

Kedua, pendekatan terhadap tugas

dan wewenang serta strategi yang dipilih gubernur turut menentukan arah hubungan Pusat-Daerah atau gubernur dengan daerah kabupaten/kota. Tanpa bermaksud melakukan simplifikasi atas polemik Wali Kota Makassar *versus* Gubernur Sulsel, tampaknya pangkal persoalan terletak pada minimnya pelibatan daerah otonom kota dalam proses pengambilan kebijakan. Meski pembagian tugas dan wewenang mengenai PSN telah diatur sedemikian rupa dalam aturan perundang-undangan, diabaikannya partisipasi daerah otonom kota—selaku daerah paling terdampak pembangunan; membuka peluang masalah pada setiap keputusan yang diambil. Partisipasi daerah terdampak sangat penting, minimal memudahkan pihak berwenang untuk menjelaskan argumentasi di balik kebijakan.

Tentu porsi kewenangan gubernur dalam PSN, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, terbatas dan karena itu tidak bisa dipersalahkan. Namun sebagai *intermediate institution*, gubernur dapat secara aktif memfasilitasi dan mengordinasi daerah kabupaten/kota untuk mendapatkan penjelasan kebijakan dari pihak-pihak yang terkait. Walaupun cara ini tidak menjamin

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, h. 15.

persoalan selesai, setidaknya bisa meredam polemik dan konflik agar tidak semakin meluas. Agaknya, pendekatan ini yang belum nampak dilakukan sebagaimana tergambar dari pernyataan Gubernur Sulsel berikut.

“Kalau saya sih sebenarnya Pak Wali Kota itu baik, masukannya juga bagus, tinggal komunikasi dengan Balai Pengelola Kereta Api (BPKA). Kami hanya menetapkan bahwa Maros-Makassar ini akan ditempatkan sebagai lokasi kereta. Kita persoalan penetapan lokasi. Kalau urusan teknis itu Balai, bukan ke kami,” ujarnya. Ia melanjutkan, “Saya tetapkan lokasi *dong*. Tetapi persoalan masalah ada isu teknis ya silahkan dengan Balai. Kalau Maros bisa *elevated*, Makassar harus lobi juga. Karena bukannya saya yang bantu itu Maros untuk *elevated* atau tidak *elevated*, tapi mereka sendiri yang diskusi”. “Tinggal *open discussion*. Diskusikan yang baik, pemerintahan *kan* begitu,” tambahnya.¹⁸

Pernyataan gubernur tersebut lebih ke poin klarifikasi mengenai kewenangan provinsi dalam PSN serta arahan kepada Wali Kota. Upaya fasilitasi untuk mempertemukan Wali Kota dengan BPKA atau Kementerian Perhubungan tidak terjadi. Tercatat sampai Maret 2023, Wali Kota masih berupaya melobi pusat dengan menyampaikan konsep *elevated* kepada Menteri

Perhubungan, Budi Karya Sumadi, saat peresmian pengoperasian jalur kereta api Makassar-Parepare antar Maros-Barru. Padahal andai pendekatan itu dilakukan, dan Wali Kota Makassar masih *keukeuh* dengan pendiriannya serta terus berpolemik di ruang publik yang berujung penolakan warga atas pembebasan lahan, gubernur dapat menggunakan kewenangan lebih tegas, yakni memberikan sanksi tertulis berupa surat teguran sebagaimana Pasal 68 UU Nomor 23 Tahun 2014.¹⁹

B.2. Konflik Gubernur Riau versus Bupati Meranti

Konflik antara Gubernur Riau Syamsuar dengan Bupati Kepulauan Meranti Muhammad Adil mulai mencuat sejak awal Februari 2022. Konflik dipicu oleh pernyataan Bupati yang kecewa atas minimnya perhatian Pemprov terhadap kabupaten termuda di pulau terdepan NKRI itu.²⁰ Belakangan diketahui perhatian yang dimaksud berupa bantuan keuangan (Bankeu) di tengah kondisi tingkat kemiskinan Meranti yang tertinggi di Riau. Pernyataan tersebut langsung dibantah oleh Pemprov Riau. Melalui juru bicara Gubernur, Raja Hendra Saputra, dinyatakan

¹⁸ *Op. Cit.* mediasulsel.com “Dany Ngotot KA Jalur Elevated, Gubernur Sulsel: Adu Teknis ke BPKA.”

¹⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, h. 43.

²⁰ Sabangmeraukenews.com, “Jadi Kabupaten Termiskin, Bupati Adil Kecewa dengan Gubernur

Riau: Makanya Saya Maju jadi Gubernur 2024,” 3 Februari 2022, <https://www.sabangmeraukenews.com/berita/1275/jadi-kabupaten-termiskin-bupati-meranti-m-adil-kecewa-dengan-gubernur-riau-makanya-saya-maju-jadi-gu.html>, diakses pada 28 Oktober 2023.

bahwa alokasi APBD provinsi untuk Meranti cenderung meningkat bahkan peningkatannya mencapai 67 persen pada tahun 2022. Merujuk data Bappedalitbang, Hendra merinci alokasi APBD, yakni 73,8 miliar pada tahun 2021 dan 123,2 miliar lebih tahun 2022. Ia juga menyebut alokasi itu mencakup beberapa bidang prioritas pembangunan Provinsi Riau.²¹

Namun jawaban Pemprov seperti tidak memuaskan. Narasi tentang Meranti yang dianaktirikan terus berhembus. Mantan Bupati Meranti, Irwan Nasir, mengamini pernyataan Bupati Muhammad Adil. Dia menyebut Meranti tidak akan maju bila pembangunan hanya mengandalkan APBD. Dia pun menyinggung janji Syamsuar secara pribadi kepada dirinya waktu Pilgub. Saat itu, setelah mendapat dukungan penuh Irwan, Syamsuar berjanji akan membantu anggaran Rp200 miliar untuk pembangunan Meranti jika terpilih jadi gubernur.²² Janji inilah yang terus ditagih selama ia menjabat bupati. Janji ini pula yang kerap disinggung

Bupati Muhammad Adil di Tengah perseteruannya dengan Gubernur Syamsuar.

Konflik Syamsuar dengan Adil memuncak pada periode Oktober-November 2022. Dalam rentang waktu itu, terdapat dua peristiwa yang menunjukkan konflik mengeras dan mengkristal hingga melibatkan dua instansi. Pertama, batalnya rencana kunjungan kerja Gubernur Riau ke Kepulauan Meranti pada 14 Oktober 2022. Gubernur dijadwalkan mengunjungi dua kecamatan, yakni Merbau dan Rangsang. Namun rencana itu batal karena ada indikasi penolakan dari Bupati.²³ Kedua, tidak hadirnya Bupati Meranti dalam rapat koordinasi (Rakor) yang diinisiasi Pemprov bersama Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian di Pekanbaru, 8 November 2022. Bupati juga dikabarkan melarang camat dan lurah yang turut diundang untuk hadir sehingga tidak ada satu pun perwakilan Pemkab Meranti.²⁴

Atas ketidakhadiran itu, Tito meminta Gubernur Riau dan Inspektur

²¹ Sabangmeraukenews.com, "Kena Gas Bupati Adil Minim Perhatian, Pemprov Langsung Beberkan Uang APBD Riau ke Meranti," 5 Februari 2022, <https://www.sabangmeraukenews.com/berita/1287/kena-gas-bupati-adil-minim-perhatian-pemprov-langsung-beberkan-uang-apbd-riau-ke-meranti.html>, diakses pada 28 Oktober 2023.

²² Transkepri.com, "Singgung RP 200 miliar, Mantan Bupati Meranti Tagih Janji Gubernur Riau," 31 Maret 2022, <https://transkepri.com/news/detail/13147/singgung-rp200-miliar-mantan-bupati-meranti-tagih-janji-gubernur-riau>, diakses pada 28 Oktober 2023.

²³ Kompas.com, "Ditolak Bupati, Gubernur Riau Batal Kunjungi BUMDes di Kepulauan Meranti," 13 Oktober 2022, <https://regional.kompas.com/read/2022/10/13/121810378/ditolak-bupati-gubernur-riau-batal-kunjungi-bumdes-di-kepulauan-meranti>, diakses pada 28 Oktober 2023.

²⁴ Detik.com, "Perseteruan Bupati Meranti Vs Gubernur Riau Dipicu Protes Anggaran," 11 November 2022, <https://www.detik.com/sumut/berita/d-6400542/perseteruan-bupati-meranti-vs-gubernur-riau-dipicu-protas-anggaran>, diakses pada 28 Oktober 2023.

Jenderal (Irjen) Kemendagri Tomsis Tahir mengecek alasan Adil. Dengan nada mengancam, ia menyatakan:²⁵ "Kita *kan* punya etika dalam pemerintahan. Kalau dia menganggap Mendagri sebagai pengawas seharusnya dia hadir. Kalau dia tak hadir, nanti kita akan lihat karena kepentingan dia ke Kemendagri cukup banyak," tegas Tito usai acara.

Dua hari berselang, tim Irjen Kemendagri yang terdiri dari inspektur dan auditor mendarat di Pekanbaru menuju Meranti. Saat bersamaan, Gubernur Riau mengeluarkan Surat Teguran kepada Bupati Meranti dengan nomor 080/PEM-OTDA/6814. Surat tertanggal 10 November itu berisi penegasan tentang kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menaati aturan dan menjaga etika dan norma pelaksanaan urusan pemerintahan. Selain itu juga penegasan tentang tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mengordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota. Di bagian akhir surat, Gubernur meminta klarifikasi atas ketidakhadiran Bupati Meranti.²⁶

Menyusul permintaan klarifikasi, Kabag Humas dan Protokol Pemkab

Meranti Afrinal Yusran angkat bicara. Secara terang-terangan ia menyatakan, ketidakhadiran Bupati merupakan bentuk protes atas kebijakan anggaran Pemkab Provinsi yang dinilai tidak berpihak pada masyarakat Meranti. Ia mengungkapkan, tahun 2022 Pemkab Meranti hanya mendapat Bankeu sebesar Rp3,8 miliar dari APBD Riau yang mencapai Rp10 triliun. Bupati Adil sendiri, kata Yusran, sudah berulang kali bertemu Gubernur Syamsuar meminta tambahan anggaran tapi hasilnya nihil. "Tidak ada konflik personal. Itu terkait kebijakan Pak Gubernur saja ke Meranti (murni protes anggaran), dari awal sudah duduk. Waktu itu masih pak Marul Kasmy Plt Sekda," katanya kepada detikSumut, Jumat (11 November 2022).²⁷

Merespon pernyataan tersebut, Kepala Dinas Kominfotik Provinsi Riau Erisman Yahya menyangkal tuduhan Pemprov menganaktirikan Meranti. Ia minta Pemkab Meranti bicara berdasarkan data. Ia kemudian melurukan pernyataan Bankeu hanya Rp3,8 miliar. Menurutnya, Bankeu yang disalurkan Pemprov Riau sesuai data Bappedalitbang dari APBD tahun anggaran 2022 sebesar Rp22.186.552.000 (22 miliar). "Ini naik dari tahun 2021 lalu yang hanya sebesar

²⁵ Detik.com, "Renggang Hubungan Bupati Meranti dan Gubernur Riau," 10 November 2022, <https://www.detik.com/sumut/berita/d-6398239/renggang-hubungan-bupati-meranti-dan-gubernur-riau>, diakses pada 28 Oktober 2023.

²⁶ Rinaldi, "Surat Teguran Gubernur Riau." Artikel dimuat di riauonline.co.id pada 17 November 2022.

²⁷ *Op. Cit.*, Detik.com, "Perseteruan Bupati Meranti Vs Gubernur Riau Dipicu Protes Anggaran."

Rp19.774.133.000, merupakan Bankeu dan bantuan keluarga miskin," ujarnya, Sabtu (12 November 2022).²⁸ Ia menyebut, Bankeu disalurkan berdasarkan indikator yang jelas seperti Bankeu untuk guru bantu di mana angkanya disesuaikan dengan jumlah guru bantu di kabupaten terkait. Namun tanggapan Erisman kembali ditepis Yusran.

Yusran menjelaskan, data yang disampaikan Erisman keliru. Data itu tidak sesuai fakta Bankeu yang masuk ke kas daerah Meranti. Ia merujuk pada Keputusan Gubernur Riau Nomor: Kpts. 1651./II/2022 tentang Perubahan atas Keputusan Gubernur Nomor: Kpts. 2/1/2022 tentang Penetapan Alokasi Bantuan Keuangan Khusus Pemerintah Provinsi kepada kabupaten dan kota. Dalam Keputusan yang ditandatangani Gubernur Syamsuar 2 November 2022 itu, jelasnya, tertera jelas alokasi untuk Meranti sebesar Rp3.860.000.000. Dia bahkan merinci alokasi bantuan untuk apa saja. "Kalau yang masuk ke APBD Meranti itu hanya Rp 3,8 miliar saja. Jadi, harus dibedakan mana Bankeu dan mana kegiatan provinsi atau alokasi dana pembangunan. Kita pun maklum, mungkin Erisman baru menjabat, atau karena disodorkan dari berbagai data

gabungan," katanya, Minggu (13 November 2022) seperti dikuti Kompas.com.²⁹

Dapat dilihat bahwa konflik Gubernur Riau Syamsuar *versus* Bupati Kepulauan Meranti Muhammad Adil bersoal tentang kebijakan bantuan keuangan Pemprov Riau yang dianggap tidak adil. Pihak Bupati merasa seharusnya Kepulauan Meranti menerima bantuan lebih besar karena (1) tingkat kemiskinan tertinggi se-Provinsi Riau, (2) APBD Meranti dianggap tidak memadai untuk membiayai pembangunan, dan (3) APBD Provinsi dipandang besar atau memadai. Latar politik, yakni ambisi Adil mencalonkan diri pada Pilgub 2024 dan janji politik Syamsuar kepada eks bupati Meranti pada Pilgub sebelumnya, serta sikap Pemprov yang cenderung reaksioner memengaruhi dinamika konflik menjadi semakin runcing dan mengkrystal.

Dari sisi kebijakan, belanja bantuan keuangan Pemprov Riau merupakan bagian dari kebijakan pengelolaan APBD. Kebijakan itu merupakan hak atau kewenangan gubernur selaku kepala daerah bersama DPRD provinsi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Bantuan keuangan ditujukan dalam rangka kerja sama daerah, pemerataan kemampuan

²⁸ *ibid*

²⁹ Kompas.com, "Isu Hubungan Bupati Meranti dan Gubernur Riau Tak Akur, Pemkab: Murni Protes Anggaran," 14 November 2022,

<https://regional.kompas.com/read/2022/11/14/073656278/isu-hubungan-bupati-meranti-dan-gubernur-riau-tak-akur-pemkab-murni-protes?page=all>, diakses pada 28 Oktober 2023.

keuangan daerah atau tujuan tertentu lain guna memberikan manfaat bagi pemberi atau penerima bantuan. Dalam penyelenggaraannya, gubernur biasanya menetapkan kriteria, mekanisme, dan prosedur di mana besarnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan provinsi. Bantuan tersebut dapat bersifat umum dan khusus. Merujuk Peraturan Gubernur Riau Nomor 39 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pertanggungjawaban dan Pelaporan serta Monitoring dan Evaluasi Belanja Bantuan Keuangan kepada Kabupaten/Kota yang Bersumber dari APBD Provinsi Riau, bantuan keuangan umum digunakan untuk mengatasi kesenjangan fiskal dengan mempertimbangkan pendapatan daerah kabupaten/kota, jumlah penduduk, dan luas wilayah. Sedangkan bantuan keuangan khusus diberikan atas dasar kemampuan provinsi guna mendukung kebijakan strategis provinsi atau nasional sesuai urusan yang jadi kewenangan kabupaten/kota.³⁰

Karena merupakan hak atau kewenangan pemerintahan daerah provinsi, pada prinsipnya kabupaten/kota tidak dapat mencampuri. Hak yang sama sebenarnya juga berlaku bila pemerintahan daerah

kabupaten/kota hendak menganggarkan belanja bantuan keuangan dalam APBD untuk daerah lain atau untuk provinsi. Hanya saja bantuan keuangan provinsi ke kabupaten/kota di wilayahnya memang punya nilai strategis tersendiri karena menyangkut hubungan keduanya dalam satu wilayah administratif. Maka dalam konteks ini, upaya lobi atau tuntutan Bupati Adil ke Gubernur Syamsuar tak dapat sepenuhnya disalahkan sepanjang dimaknai sebagai bentuk aspirasi daerah otonom.

Masalah jadi runyam ketika aspirasi berujung aksi protes. Dalam situasi itu gubernur kembali dihadapkan pada tegangan, yakni antara kedudukan dirinya sebagai pelaksana kewenangan administratif atau sebagai sesama kepala daerah otonom. Dalam kasus Gubernur Syamsuar, pendekatan yang digunakan ialah mengendepankan kewenangannya sebagai wakil pemerintah pusat dengan menganggap Bupati Meranti sebagai bawahan. Ini dibuktikan dengan, antara lain, dikeluarkannya Surat Teguran. Meski isi surat secara spesifik menyorot ketidakhadiran Bupati dalam acara Rakor, jeda waktu keluarnya surat serta penekanan soal etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan, sulit dilepaskan dari konteks hubungan keduanya yang tidak harmonis.

³⁰ Peraturan Gubernur Riau Nomor 39 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pertanggungjawaban dan Pelaporan

serta Monitoring dan Evaluasi Belanja Bantuan Keuangan kepada Kabupaten/Kota yang Bersumber dari APBD Provinsi Riau, h. 4.

Terlebih dalam administrasi pemerintahan, Surat Teguran adalah salah satu bentuk sanksi administratif terhadap pejabat atau aparatur yang melakukan pelanggaran tertentu. Pertanyaannya, pelanggaran apa yang dilakukan Bupati Meranti? Teguran tertulis karena tidak hadir Rakor tidak dikenal dalam aturan perundang-undangan seputar pemerintahan daerah.

Tentu saja aksi protes Bupati Meranti tergolong berlebihan. Namun reaksi Gubernur Riau juga tak kalah berlebihan. Menghadapi konflik semacam ini kurang efektif menggunakan pendekatan administratif *an sich*, lebih-lebih penggunaan wewenang yang tidak akuntabel. Perlu upaya pendekatan lain yang memungkinkan dialog di mana argumentasi kebijakan dijelaskan lebih transparan dan terukur.

C. Memperkuat Kolaborasi Pusat-Daerah

Konflik yang terjadi antara gubernur Sulsel *versus* wali kota Makassar maupun gubernur Riau *versus* bupati Kepulauan Meranti menunjukkan betapa hubungan antara Pusat-Daerah begitu kompleks. Dinamika hubungan itu melampaui pembagian tugas dan kewenangan urusan penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana telah dirinci dalam aturan perundang-undangan. Titik pangkal

masalah terletak pada besar dan luasnya tanggung jawab gubernur yang memiliki peran ganda (*dual function/dual role*), sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat. Di samping membuat kinerjanya serba tanggung, sebagian gubernur juga cenderung mengedepankan cara pandang administratif atasan-bawahan dalam konteks hubungan dengan kabupaten/kota. Sementara di lain sisi, sebagian bupati/wali kota merasa dirinya merepresentasikan daerah otonom yang berhak dihargai, diakomodasi, difasilitasi, dan diperlakukan adil oleh gubernur.

Kenyataannya dua posisi dan cara pandang tersebut melahirkan tegangan yang menyulitkan gubernur merajut harmoni alih-alih membangun kolaborasi. Banyak perbedaan pendapat yang mestinya dapat diselesaikan dengan baik menguap ke ruang publik dan (akhirnya) mengeras jadi konflik. Celakanya, konflik sulit diurai mengingat ruang dialog dan negosiasi yang disediakan aturan perundang-undangan amat sempit.

Dalam kerangka hubungan gubernur-bupati/wali kota, UU lebih banyak mengatur tugas dan wewenang gubernur selaku wakil pemerintah pusat di bawah garis hubungan yang bersifat hierarkis. Pemerintah daerah kabupaten/kota diletakkan sebagai bawahan yang jadi objek pembinaan dan pengawasan

gubernur. Dengan desain hubungan semacam itu, daerah kabupaten/kota hampir dipastikan tidak punya peluang berdialog dan bernegosiasi. Selain itu, UU juga tidak menyediakan mekanisme untuk mengatasi ekses yang mungkin timbul akibat hubungan keduanya, baik di dalam maupun di luar urusan penyelenggaraan otonomi. Satu-satunya mekanisme yang diatur ialah perkara pembatalan peraturan bupati/wali kota oleh gubernur. Bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada menteri mengenai pembatalan tersebut sebagaimana Pasal 152 dan Pasal 153 Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

Dalam perspektif otonomi luas, pola hubungan yang hierarkis dengan meletakkan kewenangan yang besar pada gubernur dapat mengoreksi makna otonomi. Hak daerah otonom kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri menjadi sempit dan terbatas. Aspirasi daerah otonom juga seringkali tersumbat. Namun dari sudut otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan, pola hubungan itu beralasan terutama untuk memagari pelaksanaan otonomi agar tidak kebablasan, mengarah ke disintegrasi nasional. Secara teoritik, pola itu menganut model *integrated*

prefectoral system (sistem prefektoral terpadu).³¹ Model ini mengandaikan adanya pejabat yang mewakili pemerintah pusat di daerah. Model ini diyakini tepat karena: (1) gubernur wajib memelihara hubungan harmoni antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), (2) gubernur menyelenggarakan kewenangan dalam lintas kabupaten/kota maupun urusan yang belum atau tidak dapat ditangani oleh kabupaten/kota, dan (3) gubernur melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan secara dekonsentrasi.³²

Permasalahannya sekarang adalah pemberian kewenangan yang besar pada gubernur ternyata tidak cukup memadai untuk membangun harmoni. Banyak persoalan dalam dinamika hubungan itu yang tak dapat diselesaikan hanya dengan pembagian urusan pemerintahan. Dalam praktik, pelaksanaan kewenangan itu cenderung mengarah ke gejala resentralisasi. Ini karena, antara lain, UU tidak menyediakan jalan yang demokratis dalam menghadapi polemik atau konflik. UU sebatas menugaskan gubernur untuk memfasilitasi dan mengordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan,

³¹ Smith, B.C., *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. (London: Allen & Unwin, 1985), h. 153-154.

³² Indra J. Piliang dkk (editor), *Otonomi Daerah dan Proyeksi*. Cetakan pertama, (Jakarta: Divisi kajian

Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa kerja sama dengan *Partnership fo Governance Reform in Indonesia*, 2003), h. 11.

menggordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan kabupaten/kota, atau menyelesaikan perselisihan penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota. Sementara, terkait dengan aspirasi atau tuntutan daerah otonom terhadap urusan penyelenggaraan pemerintahan yang jadi kewenangan provinsi atau kewenangan pusat di daerah misalnya, yang kerap memicu konflik vertikal, tidak ditemukan mekanismenya. Akibatnya, gubernur seperti dipaksa berkuat pada kewenangan formal-administratif serta mengabaikan aspirasi daerah kabupaten/kota.

Dimaklumi bahwa desain kebijakan dalam konsep otonomi daerah di bawah negara kesatuan memang bersifat *top-down*. Namun, implementasi kebijakan merupakan proses yang rumit sehingga desain tersebut butuh perbaikan terus-menerus. Eugene Bardach, analis kebijakan dengan model penjelasan *top-down* mengenalkan apa yang disebut "*The Implementation Game*". Menurutnya, proses implementasi mesti dipandang sebagai sebuah permainan (*game*). Dia menyarankan dua hal. Pertama, fokus pada perlunya kehati-hatian (*the needs for great care*) di dalam proses penulisan skenario, yang bertujuan supaya permainan (*game*)

tertata baik (dan benar) dalam mencapai hasil. Kedua, fokus pada "*fixing the game*", yakni untuk terus-menerus memperbaiki permainan. Bardach merupakan ilmuwan yang memandang implementasi sejatinya adalah proses politik, dan untuk berhasil, implementasi dalam perspektif *top-down* mesti melibatkan tindak lanjut terus menerus (*a very full 'followthrough'*)³³.

Oleh karena itu, alangkah baiknya dibuka ruang yang lebih demokratis yang memungkinkan gubernur dan bupati/wali kota berdialog dan bernegosiasi di luar opsi kewenangan yang ada. Ruang semacam itu dimungkinkan mengingat sejatinya UU telah memulai jalan serupa bagi penyelesaian persoalan bersama, yakni dengan adanya Forum Koordinasi Pimpinan di Daerah (Forkompida). Forum ini diketuai oleh gubernur untuk Forkompida provinsi dan bupati/wali kota untuk Forkompida kabupaten/kota. Keanggotaannya meliputi pimpinan instansi negara di daerah seperti DPRD, kepolisian, kejaksaan, TNI, dan sebagainya. Dari sisi tugas dan kewenangan, Forkompida tidak hanya bertugas melaksanakan koordinasi, fasilitasi, *monitoring* dan evaluasi tapi juga pengambilan tindakan dan keputusan strategis tertentu. Hanya saja, Forkompida selama ini terbatas pada urusan

³³ Michael Hill and Peter Hupe, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, (London: Sage Publication, 2002), h. 48.

pemerintahan umum saja. Di luar urusan itu, seperti permasalahan yang timbul akibat hubungan gubernur-bupati/wali kota dalam urusan pemerintahan konkuren atau dari pelaksanaan proyek strategis nasional, tidak termasuk.

Forkompida menggambarkan ruang dan proses demokratis bagi pelaksanaan program seputar urusan pemerintah umum dan penanganan masalah yang timbul. Kekuatan forum ini terletak pada koordinasi dan partisipasi dalam pengambilan keputusan sehingga terbangun kolaborasi antar instansi. Forum ini bisa dijadikan *role model* dalam kerangka penyelesaian konflik antar Pusat-Daerah atau antara gubernur dengan bupati/wali kota. Caranya bisa dengan membentuk forum serupa yang beranggotakan gubernur, bupati/wali kota dan ketua DPRD provinsi/kabupaten/kota atau dengan memperkuat forum yang ada dengan tugas dan kewenangan yang diperluas serta diatur mekanismenya dalam aturan perundang-undangan. Tentu ada prinsip-prinsip dasar yang mesti ditaati seperti kewajiban menghormati tugas dan kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan masing-masing. Selain itu, ada ketentuan dalam aturan perundang-undangan yang disesuaikan mengingat forum itu mengandaikan adanya partisipasi proses pengambilan keputusan yang, bisa jadi, bersinggungan dengan tugas dan kewenangan tersebut.

D. Kesimpulan

Peran ganda telah menjadikan tugas dan kewenangan gubernur begitu besar dan luas. Gubernur tidak hanya dituntut menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan baik, tapi juga bertanggung jawab membina dan mengawasi pelaksanaan otonomi daerah kabupaten/kota. Kondisi tersebut menghadapkan gubernur pada dua tantangan mendasar, yaitu efektifitas pelaksanaan tugas dan proporsionalitas penggunaan wewenang. Efektifitas terkait dengan kemampuan memenuhi dua tuntutan tugas berbeda dalam waktu bersamaan, yakni tugas gubernur sebagai kepala daerah dan tugas sebagai wakil pemerintah pusat. Sedang proporsionalitas menyangkut pendekatan sikap dan perilaku terhadap kewenangan besar yang dimiliki terutama dalam konteks membangun harmoni dengan daerah kabupaten/kota.

Hasil kajian ini mengetengahkan bahwa pertama, secara asertif, tingginya tuntutan kerja membuat tekanan dan tegangan pada diri gubernur semakin besar sehingga memengaruhi performa. Meski dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh perangkat daerah atau perangkat gubernur, performa gubernur menjadi kurang efektif. Meski asumsi ini perlu diuji lebih lanjut, beberapa indikator otonomi daerah, seperti IPM, indeks kemudahan berusaha maupun

indeks pertumbuhan ekonomi, yang rata-rata pencapaiannya masih rendah bisa dijadikan acuan.

Kedua, berpijak pada kasus konflik kebijakan yang diurai dalam tulisan ini dapat disimpulkan bahwa sebagian gubernur cenderung mengedepankan cara pandang administratif atasan-bawahan dalam konteks hubungan dengan kabupaten/kota. Sementara di lain sisi, sebagian bupati/wali kota merasa dirinya merepresentasikan daerah otonom yang berhak dihargai, diakomodasi, difasilitasi, dan diperlakukan adil oleh gubernur. Dua posisi dan cara pandang ini melahirkan tegangan yang menyulitkan gubernur dalam menangani polemik atau konflik, alih-alih merajut harmoni dan membangun kolaborasi dengan kabupaten/kota. Keadaan semakin musykil karena aturan perundang-undangan tidak cukup menyediakan ruang negosiasi yang demokratis guna mengatasi konflik dimaksud.

Tulisan ini merekomendasikan agar dibuka ruang yang lebih demokratis guna mendukung pelaksanaan tugas gubernur dalam membangun hubungan harmonis dengan kabupaten/kota, juga dalam mengatasi eksekusi yang mungkin timbul akibat hubungan tersebut. Sebuah ruang yang memungkinkan gubernur dan bupati/wali kota duduk bersama, bernegosiasi, dan berkolaborasi di luar opsi

kewenangan administratif yang selama ini ada. Ruang itu dapat diupayakan dengan membuat forum serupa Forkompida sebagaimana ditegaskan UU untuk urusan pemerintahan umum, atau dengan memperluas cakupan urusan Forkompida itu sendiri. Konsep dasar forum yang menjadi kekuatannya ialah terletak pada koordinasi dan partisipasi dalam pengambilan keputusan sehingga terbangun kolaborasi antar instansi. Melalui forum itu, gubernur punya opsi penyelesaian konflik dan aspirasi bupati/wali kota dapat tersalurkan (tidak tersumbat).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Karya Ilmiah, & Artikel

- Chaterina, Ruth. "Hubungan antara Beban Kerja dengan Kinerja Karyawan Offshore pada Divisi Quality Assurance Quality Control di Pertamina Hulu Energi ONWJ LTD Jakarta." Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, 2012.
- Djohan, Djohermansyah. "Agenda Otonomi Daerah." *Kompas*, 30 Januari 2021.
- Heryansyah, Despan. "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia: Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-

- Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi.” Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.
- Hill, Michael dan Peter Hupe. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, London: Sage Publication, 2002.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cetakan I, Bandung: Nusa Media, 2014.
- , *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Hoessein, Bhenjamin. “Membangun Visi dan Persepsi yang Sama antara Daerah dan Pusat dalam Memantapkan Otonomi Daerah.” Makalah pada *Sarasehan Nasional Administrasi Negara ke-III, Ikatan Alumni STIALAN, PERSADI, STIA-LAN*, 2002.
- Ismadhani, Zhauri. “Prinsip Check and Balance dalam Kedudukan dan Kewenangan Gubernur.” *Jurnal Konsitusi*, PUSako Fakultas Hukum Universitas Andalas kerja sama dengan Mahkamah Konstitusi, Volume I, No 1, November 2012.
- Manan, Bagir. “Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945.” Disertasi doktor dalam Hukum Tata Negara, Pascasarjana Unpad, Bandung, 1990.
- Munandar, Aris, dkk. “The Effect of Work Stress, Work Load and Work Environment on Job Satisfaction And It's Implication on The Employee Performance of Aceh Investment And One Stop Services Agency” dalam *Proceeding of the First International Graduate Conference (IGC) On Innovation, Creativity, Digital, & Technopreneurship for Sustainable Development in Conjunction with The 6th Roundtable for Indonesian Entrepreneurship Educators 2018, Universitas Syiah Kuala October, 3-5, 2018 Banda Aceh, Indonesia*.
- J. Rummel, *Understanding Conflict and War: Vol 2, Chapter 29, The Process of Conflict*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1976. Buku digital online di <https://www.hawaii.edu/powerkills/TC.H.CHAP29.HTM>.
- Piliang, Indra J. dkk (editor). *Otonomi Daerah dan Proyeksi*. Cetakan pertama, Divisi kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa kerja sama dengan *Partnership fo*

Governance Reform in Indonesia,
Jakarta, 2003.

Sarundajang. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.

Smith, B.C. *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin, 1985.

Rinaldi. "Surat Teguran Gubernur Riau." Artikel dimuat di riauonline.co.id pada tanggal 17 November 2022.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang

Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2022 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023.

Peraturan Gubernur Riau Nomor 39 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pertanggungjawaban dan Pelaporan serta Monitoring dan Evaluasi Belanja Bantuan Keuangan kepada Kabupaten/Kota yang Bersumber dari APBD Provinsi Riau.

C. Berita Media

Detik.com, "Progres Proyek Kereta Api Makassar-Parepare," 28 Desember 2022, <https://www.detik.com/sulsel/berita/d-6485213/progres-proyek-kereta-api-makassar-parepare-2022-beroperasi-rute-maros-barru>, diakses pada 25 Oktober 2023.

Detik.com, "Perseteruan Bupati Meranti Vs Gubernur Riau Dipicu Protes Anggaran," 11 November 2022, <https://www.detik.com/sumut/berita/d-6400542/perseteruan-bupati-meranti-vs-gubernur-riau-dipicu-protos-anggaran>, diakses pada 28 Oktober 2023.

Detik.com, "Renggang Hubungan Bupati Meranti dan Gubernur Riau," 10 November 2022, <https://www.detik.com/sumut/berita/d-6398239/renggang-hubungan-bupati->

meranti-dan-gubernur-riau, diakses pada 28 Oktober 2023.

Edunews.id “Gubernur Ngotot, Wali Kota Tolak, Djusman AR: Ada Apa di Balik Kengototannya?,” 9 Agustus 2022, <https://edunews.id/daerah/gubernur-ngotot-walikota-tolak-djusman-ar-ada-apa-dibalik-kengototannya/>, diakses pada 25 Oktober 2023.

Kompas.com, “Ditolak Bupati, Gubernur Riau Batal Kunjungi BUMDes di Kepulauan Meranti,” 13 Oktober 2022, <https://regional.kompas.com/read/2022/10/13/121810378/ditolak-bupati-gubernur-riau-batal-kunjungi-bumdes-di-kepulauan-meranti>, diakses pada 28 Oktober 2023.

Kompas.com, “Isu Hubungan Bupati Meranti dan Gubernur Riau Tak Akur, Pemkab: Murni Protes Anggaran,” 14 November 2022, <https://regional.kompas.com/read/2022/11/14/073656278/isu-hubungan-bupati-meranti-dan-gubernur-riau-tak-akur-pemkab-murni-protes?page=all>, diakses pada 28 Oktober 2023.

Kotamakassar.com, “Danny: Provinsi Punya Wilayahkah?,” 8 Agustus 2022, <https://beritakotamakassar.com/berita/2022/08/08/danny-provinsi-punya-wilayahkah/>, diakses pada 25 Oktober 2023.

Mediasulsel.com “Dany Ngotot KA Jalur Elevated, Gubernur Sulsel: Adu Teknis ke BPKA,” 10 Agustus 2022, <https://www.mediasulsel.com/dany-ngotot-ka-jalur-elevated-gubernur-sulsel-adu-teknis-ke-bpka/>, diakses pada 25 Oktober 2023.

Sabangmeraukenews.com, “Jadi Kabupaten Termiskin, Bupati Adil Kecewa dengan Gubernur Riau: Makanya Saya Maju jadi Gubernur 2024,” 3 Februari 2022, <https://www.sabangmeraukenews.com/berita/1275/jadi-kabupaten-termiskin-bupati-meranti-m-adil-kecewa->

dengan-gubernur-riau-makanya-saya-maju-jadi-gu.html, diakses pada 28 Oktober 2023.

Sabangmeraukenews.com, “Kena Gas Bupati Adil Minim Perhatian, Pemprov Langsung Beberkan Uang APBD Riau ke Meranti,” 5 Februari 2022, <https://www.sabangmeraukenews.com/berita/1287/kena-gas-bupati-adil-minim-perhatian-pemprov-langsung-beberkan-uang-apbd-riau-ke-meranti.html>, diakses pada 28 Oktober 2023.

Transkepri.com, “Singgung RP 200 miliar, Mantan Bupati Meranti Tagih Janji Gubernur Riau,” 31 Maret 2022, <https://transkepri.com/news/detail/13147/singgung-rp200-miliar-mantan-bupati-meranti-tagih-janji-gubernur-riau>, diakses pada 28 Oktober 2023.

Viva.co.id “Rel Kereta Api di Sulses Dijamin Bebas Banjir,” 8 Agustus 2022, <https://sulawesi.viva.co.id/news/158-kereta-api-sulsel-dijamin-bebas-banjir-hingga-50-tahun?page=all>, diakses pada 25 Oktober 2023.

PSIKOLOGI KEPEMIMPINAN DALAM HUBUNGAN PUSAT-DAERAH DI INDONESIA: MEMBANGUN SINERGI DAN KOLABORASI

Haula Sofiana

Peneliti Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
E-mail: haulasofiana@uinjkt.ac.id, haulasofiana@gmail.com

Abstract

This research investigates the Leadership Psychology within the context of the Central-Regional relationship in Indonesia, with a specific focus on fostering synergy and collaboration. Involving a legal analysis pertaining to the central-regional relationship, this study identifies key articles within the laws governing regional autonomy in Indonesia. Several commonly encountered issues in this context are highlighted, including the evolution of regional autonomy that underscores the significance of understanding leadership psychology. In discussing the development of regional autonomy, this research explores the critical role of Regional Heads (Kepala Daerah) in determining the direction and objectives of local governance. Factors such as administration/management, leadership, mentoring, and service influenced by the abilities and capabilities of Regional Heads are the primary focus. The study then involves journal writing by delving into transformational and transactional leadership psychology. Through a comparative analysis of transactional and transformational leadership, this research emphasizes the importance of developing both types of leadership to achieve optimal outcomes in the implementation of regional autonomy in Indonesia. In conclusion, this study contributes to a profound understanding of the role of leadership psychology in building synergy and collaboration between the central and regional authorities. Practical implications of this research encompass the need for balanced leadership development at all levels of government to ensure the success of regional autonomy.

Keywords: Leadership Psychology, Transformational Leadership, Transactional Leadership, Central-Regional Relationship, Synergy, Collaboration

Abstrak

Penelitian ini mengeksplorasi tema Psikologi Kepemimpinan dalam Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia dengan fokus pada membangun sinergi dan kolaborasi. Melibatkan analisis hukum terkait hubungan pusat-daerah, penelitian ini mengidentifikasi pasal-pasal kunci dalam undang-undang yang mengatur otonomi daerah di Indonesia. Beberapa masalah yang sering muncul dalam konteks ini juga disoroti, termasuk perkembangan otonomi daerah yang mempertegas urgensi pemahaman psikologi kepemimpinan. Dalam pembahasan perkembangan otonomi daerah, penelitian ini membahas peran kritis Kepala Daerah dalam menentukan arah dan tujuan pemerintahan daerah. Faktor-faktor seperti administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan yang dipengaruhi oleh kemampuan dan kapabilitas Kepala Daerah menjadi fokus utama. Penelitian ini kemudian melibatkan penulisan jurnal dengan menggali psikologi kepemimpinan transformasional dan transaksional. Melalui analisis perbandingan antara kepemimpinan transaksional dan transformasional, penelitian ini menyoroti pentingnya pengembangan kedua jenis kepemimpinan ini untuk mencapai hasil optimal dalam implementasi otonomi daerah di Indonesia. Kesimpulannya, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pemahaman mendalam tentang peran psikologi kepemimpinan dalam membangun sinergi dan kolaborasi antara pusat-daerah. Implikasi praktis dari penelitian ini mencakup perlunya pengembangan kepemimpinan yang seimbang di semua tingkatan pemerintahan untuk memastikan keberhasilan otonomi daerah.

Kata Kunci: Psikologi Kepemimpinan, Kepemimpinan Transformasional, Kepemimpinan Transaksional, Hubungan Pusat dan Daerah, Sinergi, Kolaborasi

Pendahuluan

Indonesia, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, memamerkan kekayaan keragaman yang tak tertandingi dalam segala aspek kehidupan. Faktor-faktor seperti perbedaan geografis, budaya, ekonomi, dan kepentingan politik telah membentuk fondasi dasar bagi keragaman yang melekat di dalamnya. Sebagai konsekuensi dari keberagaman ini, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia telah menjadi subjek perhatian intens peneliti. Ini bukan hanya sebagai hasil dari keragaman yang unik, tetapi juga karena kerumitan yang melekat dalam struktur desentralisasi pemerintahan Indonesia. Perbedaan dalam kepentingan politik antara pemerintah pusat dan daerah juga menghadirkan tantangan yang signifikan dalam upaya mencapai keseimbangan dan kolaborasi yang efektif.

Fakta ini dikonfirmasi oleh beberapa riset di lima tahun terakhir. Dalam Firmansyah (2019) yang mengkaji hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pembangunan proyek SPAM Umbulan di Kabupaten Pasuruan. Hasil penelitian menunjukkan terdapat beberapa permasalahan dalam hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diantaranya: pembagian

hasil yang dirasakan tidak sebanding antara kabupaten Pasuruan dengan provinsi, terdapat konflik antara Pusat dan Daerah dalam hal porsi kekuasaan, besaran penanaman modal, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Serta, terdapat juga ketidakharmonisan antara pemerintah daerah dan pusat dalam proyek pembangunan SPAM Umbulan, yang ditandai dengan ketidakpuasan beberapa daerah termasuk Pemkab Pasuruan terhadap proyek tersebut.¹

Konflik antara Pusat dan Daerah yang berwujud tarik menarik kepentingan dalam pembangunan dan pengelolaan SPAM Umbulan terjadi karena muatan politik dari kedua belah pihak, porsi kekuasaan dan besaran penanaman modal yang berbeda, serta partisipasi masyarakat yang sangat minim dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Pada kasus ini Pemerintah Pusat mendesak untuk segera memberikan persetujuan pembangunan proyek SPAM Umbulan dengan dasar hukum Peraturan Presiden 3/2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sedangkan Bupati Pasuruan menahan persetujuannya dengan pertimbangan aspirasi masyarakat yang mana masyarakat selama ini sulit mendapatkan air bersih. Sehingga sangat

¹ Fahmi Firmansyah (2019), *Dominasi Pemerintah Pusat dalam Pengelolaan Sumber Mata Air Umbulan*, hal.6

diharapkan sumber air minum ini diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat setempat, yang mana masyarakat dapat memperolehnya secara gratis dan atau dengan biaya yang rendah.²

Secara keseluruhan, permasalahan utama berkaitan dengan ketidaksesuaian kepentingan, dinamika kekuasaan, dan ketidakseimbangan dalam distribusi manfaat antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan pihak swasta yang terlibat dalam proyek SPAM di Kabupaten Pasuruan.

Memperkuat fakta tersebut, Andriansyah (2019) mengkaji adanya konflik antara Pusat dan Daerah yaitu permasalahan antara Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Yasona Laoly, berseteru dengan Walikota Tangerang, Arief Rachadiono Wismansyah. Adapun permasalahan yakni terkait dengan keberadaan Gedung Politeknik Ilmu Pemasaryakatan dan Politeknik Imigrasi, di Kota Tangerang. Wali Kota Tangerang, Arief Rachadiono Wismansyah, menghentikan pelayanan publik dilahan Kemenkumham. Alasannya, lahan tempat pendidikan tersebut adalah lahan yang masuk dalam Ruang Terbuka Hijau (RTH).³

Dua studi kasus konkret tersebut menunjukkan adanya konflik antara hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, terutama dalam konteks sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Permasalahan tersebut meliputi konflik antara parlemen dan eksekutif yang dapat menyebabkan kebuntuan dan kelumpuhan, serta perlu adanya pemikiran ulang mengenai tingkatan pemerintahan, pembagian wewenang antar tingkatan pemerintahan, perimbangan keuangan, partisipasi daerah dalam pembuatan keputusan di tingkat nasional, dan intervensi pusat terhadap daerah.

Reformasi pemerintahan pada tahun 1998 mengenalkan konsep otonomi daerah, yang memberikan wewenang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola urusan lokal mereka sendiri. Meskipun itu adalah langkah penting menuju desentralisasi, pelaksanaan otonomi daerah telah menghadirkan tantangan dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah seperti fakta-fakta lapangan diatas.⁴

Dalam konteks yang semakin desentralisasi ini, psikologi kepemimpinan memainkan peran penting dalam membentuk dinamika hubungan pusat-

² *Ibid*

³ Andryan (2019), *Harmonisasi Pusat Dengan Daerah sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Jurnal Legislasi Indonesia Vo.16 No. 4, hal. 420

⁴ Prasojo, E (2016), *Implementing Regional Autonomy in Indonesia: A Policy Evaluation*. Indonesian Journal of Geography, 48(2), hal. 157-166.

daerah. Kepemimpinan yang efektif memerlukan pemahaman tentang bagaimana berkomunikasi, beradaptasi dengan lingkungan yang beragam, menginspirasi perubahan, dan memiliki empati terhadap kepentingan dan kebutuhan beragam di seluruh negeri.⁵ Dengan menggunakan perspektif psikologi kepemimpinan, pemimpin di pusat dan daerah dapat memahami bagaimana perilaku, komunikasi, adaptasi, empati, dan kepemimpinan transformasional dapat membantu meminimalkan konflik dan memaksimalkan sinergi dalam kerja sama mereka.

Oleh karena itu, dengan melakukan studi pustaka maka artikel ini berupaya untuk mengisi celah dengan memusatkan perhatian pada peran psikologi kepemimpinan dalam mengelola hubungan pusat-daerah di Indonesia dan mengeksplorasi lebih lanjut aspek-aspek kunci dari psikologi kepemimpinan yang berkontribusi pada sinergi dan kolaborasi antara pemerintah pusat dan daerah.

Pembahasan

Kepemimpinan di Era Perkembangan Otonomi Daerah

Pembahasan mengenai perkembangan otonomi daerah di Indonesia menjadi esensial dalam pemahaman hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Otonomi daerah adalah sebuah prinsip dalam konstitusi Indonesia yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan lokal sesuai dengan kebutuhan serta karakteristik masyarakat setempat.⁶ Namun, perkembangan otonomi daerah ini juga membawa dampak dalam kerumitan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang memerlukan pemahaman mendalam tentang psikologi kepemimpinan.

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 18B dan 18C UUD 1945, telah mengakibatkan transformasi signifikan dalam tata kelola pemerintahan. Ini menciptakan lingkungan di mana pemimpin daerah memiliki peran yang semakin penting dalam pengambilan keputusan yang berdampak luas pada masyarakat lokalnya.⁷ Dalam konteks ini, psikologi kepemimpinan memainkan peran utama dalam membantu kita memahami bagaimana pemimpin daerah memanfaatkan otonomi mereka,

⁵ Northouse, P. G. (2018), *Leadership: Theory and Practice*. Sage Publications.

⁶ Pasal 18B dan 18C UUD 1945 mengatur tentang pembagian wewenang dan otonomi daerah di Indonesia

⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

berinteraksi dengan pemerintah pusat, dan mempengaruhi perubahan di tingkat lokal.

Kajian mengenai kepemimpinan Kepala Daerah penting dan menarik untuk dipelajari, kedudukan dan keberadaan Kepala Daerah sepanjang sejarah sangat strategis. Sejak masa pemerintahan Hindia dan Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi masa Orde Baru dan Era Reformasi saat ini kedudukan dan peran Kepala Daerah sangat menentukan kebijakan dimasing-masing daerah. Kewenangan Kepala Daerah juga selalu menggambarkan dua fungsi, yaitu sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah.⁸

Psikologi kepemimpinan, sebagai subdisiplin psikologi yang mengkaji karakteristik, sifat, dan perilaku pemimpin, dapat memberikan wawasan yang berharga tentang bagaimana pemimpin daerah berinteraksi dengan pemerintah pusat dan masyarakat lokalnya. Dalam konteks hubungan pusat-daerah psikologi kepemimpinan yang efektif terdiri dari dua gaya kepemimpinan yaitu kepemimpinan transformasional dan transaksional.

Pengaturan dalam semua Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah selama ini meletakkan peranan Kepala Daerah sebagai peran kunci, mengingat

Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional. Disamping itu pemerintahan daerah merupakan sub-istem dari sistem pemerintahan nasional atau negara. Efektivitas pemerintahan negara tergantung pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga keberhasilan kepemimpinan di daerah menentukan kesuksesan kepemimpinan nasional. Ketidakkampuan Kepala Daerah dalam menyukseskan pembangunan daerah berimplikasi pada rendah atau berkurangnya kinerja dan efektivitas penyelenggaraan pembangunan nasional.⁹

Pemimpin daerah, atau Kepala Daerah, memegang peran kunci dalam menentukan arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah. Kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas mereka memiliki dampak langsung pada sinergi dalam proses pemerintahan di daerah. Dalam literatur manajerial dan tata kelola negara, ada berbagai sumber ilmiah yang mendukung peran penting pemimpin daerah dalam menentukan keberhasilan pemerintahan daerah dan dalam rangka menyukseskan program-program dari pemerintah pusat. Berikut beberapa hasil penelitian yang menunjukkan pentingnya

⁸ Hartanto, Rima Vien Permata, (2015). *Peran Kepala Daerah dalam Membangun Daerah (Sebuah Pengalaman dan Pembelajaran Baik (Best Practice*

dari Walikota Surakarta). PKn Progresif, Vol.10 No. 1 Juni 2015, h. 14

⁹ *ibid*

kepemimpinan dalam mewujudkan *good governance*:

Penelitian yang dilakukan oleh Anggiriawan & Made (2015) yang melakukan riset terhadap ketua LPD (Lembaga Perkreditan Desa) se-Kabupaten Badung yang menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja organisasi gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Temuan ini berarti gaya kepemimpinan transformasional yang diterapkan oleh pemimpin dalam suatu organisasi dapat menciptakan perubahan yang lebih baik dan dapat mewujudkan harmonisasi di lingkup organisasi, sehingga pada akhirnya akan berdampak terhadap peningkatan kinerja organisasi.¹⁰

Berdasarkan pengujian secara parsial bahwa gaya kepemimpinan transaksional memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap disiplin kerja pegawai Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Aceh dengan pengaruh sebesar 49%. Nilai tersebut menjelaskan bahwa gaya kepemimpinan transaksional bisa mempengaruhi tingkat disiplin kerja dari pegawai Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Aceh dimana saat

gaya kepemimpinan transaksional naik sebesar 1 satuan maka disiplin kerja naik sebesar 49%. Menurut Robbins & Coulter (2012:497), Pemimpin dengan gaya kepemimpinan transaksional yaitu model kepemimpinan dimana pemimpin memotivasi bawahannya menuju sasaran yang ditetapkan dengan memberikan penghargaan atas produktivitas mereka. Gaya kepemimpinan ini juga dikenal dengan gaya kepemimpinan yang dimana pemimpin mendorong kepatuhan bawahannya dengan 2 faktor yaitu imbalan dan hukuman. Para pemimpin dengan gaya kepemimpinan transaksional bekerja dengan cara memperhatikan kerja pegawai untuk menemukan kesalahan dan penyimpangan. Jenis kepemimpinan ini sangat efektif dalam situasi krisis dan darurat.¹¹

Diperkuat oleh penelitian Utomo,dkk (2022), Penelitian ini dilakukan pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Aceh Daerah dan Otonomi Daerah yang merupakan lembaga pemerintahan bertugas melaksanakan pembangunan sarana dan prasarana di bidang kebinamargaan. Berdasarkan pengujian secara parsial bahwa gaya

¹⁰ Anggiriawan, Putu Budi dan Made Gede Wirakusuma (2015). *Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Budaya Organisasi terhadap Kinerja Organisasi dengan Penerapan Good Governance sebagai Variabel Moderasi*. Jurnal Buletin Studi Ekonomi, Vol.20 No.1, hal. 63

¹¹ Utomo, dkk (2022). *Pengaruh Gaya Kepemimpinan Transaksional dan Transformasional Terhadap Disiplin Kerja Pegawai Pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Aceh*. Serambi Konstruksi, Volume 4, NO.3 September, hal.8

kepemimpinan transformasional memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap disiplin kerja pegawai Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Aceh dengan pengaruh sebesar 52%. Nilai tersebut menjelaskan bahwa gaya kepemimpinan transformasional bisa mempengaruhi tingkat disiplin kerja dari pegawai Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Aceh dimana saat gaya kepemimpinan transaksional naik sebesar 1 satuan maka disiplin kerja naik sebesar 52%.¹²

Penelitian yang dilakukan oleh Ambar Teguh Sulistyani (2004) menemukan bahwa dalam birokrasi publik, pemimpin merupakan pemegang peranan yang sangat strategis dalam setiap organisasi termasuk dalam birokrasi publik. Keberhasilan suatu birokrasi publik didalam menjalankan tugas-tugasnya sangat ditentukan kualitas dari pemimpinnya, sehingga kedudukan pemimpin sangat mendominasi setiap aktivitas yang dilakukan. Dalam konteks birokrasi di Indonesia yang sangat paternalistik, dimana staf (bawahan) bekerja selalu tergantung pada pimpinan. Berbagai kajian kepemimpinan pada birokrasi menunjukkan bahwa masih lemahnya kepemimpinan dalam berbagai

level atau tingkatan. Tingkat penguasaan kepemimpinan manajerial pada umumnya masih rendah, selain itu kapasitas dan kesadaran pemimpin yang memiliki kewajiban untuk melayani sangat terbatas bahkan tidak sedikit mereka sebaliknya minta dilayani.¹³

Hasil penelitian diatas memperkuat temuan bahwa variabel psikologi kepemimpinan dapat membantu kita memahami bagaimana kepemimpinan transformasional atau transaksional dapat memengaruhi kerja sama antara Pusat dan Daerah. Selain itu, psikologi kepemimpinan juga dapat membantu kita memahami peran emosi dan komunikasi dalam membentuk persepsi pemimpin dan pembawahan, serta dampaknya pada kolaborasi antara Pusat dan Daerah. James W. Fesler dan AF. Leemans (dalam J. Kaloh, 16) menyatakan bahwa paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrument untuk mencapai tujuan. Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan Otonomi Daerah dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu

¹² *Ibid*

¹³ Sulistyani, Ambar Teguh (2004). *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Gava Media, hal. 8

di tingkat lokal. Kalaupun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan ini, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah.

Konsep Psikologi Kepemimpinan Transformasional dan Transaksional

Dalam konteks sebuah entitas pemerintahan, efektivitas pelaksanaan tugas dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan hasil dari interplay yang kompleks antara faktor kepemimpinan dan kapasitas organisasi pemerintahan. Kepemimpinan yang kompeten, diterapkan dengan dukungan struktural yang memadai dalam organisasi pemerintahan, menjadi kunci terwujudnya *Good Governance* atau tata pemerintahan yang baik. Sebaliknya, kelemahan dalam kepemimpinan dapat menjadi pemicu keruntuhan kinerja birokrasi di Indonesia. Kelangsungan operasional organisasi tergantung pada bagaimana peran kepemimpinan dijalankan dengan optimal dan penuh tanggung jawab.

Ketidaksesuaian pelaksanaan peran kepemimpinan dengan norma-norma yang telah ditetapkan dapat memunculkan berbagai masalah yang berpotensi menghambat atau memengaruhi kinerja anggota organisasi yang dipimpinnya.

Kepemimpinan merupakan fenomena kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan yang berpengaruh terhadap perkembangan corak dan arah kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan. Kepemimpinan juga menunjukkan bahwa kepemimpinan yang kuat oleh Kepala Daerah akan memberikan dampak positif bagi daerahnya yaitu akan tercipta suatu Sistem Ketahanan Nasional yang tangguh. Kepemimpinan sendiri merupakan “kemampuan untuk mempengaruhi suatu kelompok ke arah tercapainya suatu tujuan”. Salah satu bentuk kepemimpinan yang diyakini dapat mengimbangi polapikir dan refleksi paradigma baru dalam globalisasi dirumuskan sebagai kepemimpinan transformasional, yaitu kepemimpinan sebagai pemimpin yang mencurahkan perhatiannya kepada persoalan-persoalan yang dihadapi oleh para pengikutnya dan kebutuhan pengembangan dari masing-masing pengikutnya dengan cara memberikan semangat dan dorongan untuk mencapai tujuannya.¹⁴

¹⁴ Pratama, I Made Yoga (2023). *Pengaruh Kepemimpinan, Disiplin Dan Motivasi Kerja*

Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara Bagian Protokol Dan Komunikasi Pimpinan Kabupaten

Gaya Kepemimpinan merupakan suatu cara yang dimiliki oleh seseorang dalam mempengaruhi sekelompok orang atau bawahan untuk bekerjasama dan berdaya upaya dengan penuh semangat dan keyakinan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keberhasilan suatu organisasi baik sebagai keseluruhan maupun berbagai kelompok dalam suatu organisasi tertentu, sangat tergantung pada efektivitas kepemimpinan yang terdapat dalam organisasi yang bersangkutan. Dapat dikatakan bahwa mutu kepemimpinan yang terdapat dalam suatu organisasi memainkan peranan yang sangat dominan dalam keberhasilan organisasi tersebut dalam menyelenggarakan berbagai kegiatannya terutama terlihat dalam kinerja para pegawainya.¹⁵

Pada tahun 1978, James MacGregor Burns mengembangkan transaksional dan teori kepemimpinan transformasional sebagai teori kepemimpinan politik. pertama kali mendefinisikan konsep kepemimpinan transaksional dan transformasional dalam bukunya, "Kepemimpinan".¹⁶

Kepemimpinan transformasional adalah pendekatan yang menekankan pemahaman yang mendalam tentang kebutuhan individu. Pemimpin transformasional tidak hanya memberikan arahan, tetapi juga berusaha menginspirasi anggota tim. Mereka menciptakan visi bersama dan memotivasi anggota tim untuk mencapainya. Dalam konteks ini, pemimpin transformasional sering dianggap sebagai model peran yang inspiratif, mendorong perubahan positif, dan mempromosikan budaya inovasi.¹⁷ Dalam penelitian, kepemimpinan transformasional sering dikaitkan dengan kinerja yang lebih tinggi, komitmen yang lebih kuat dari anggota tim, dan peningkatan kepuasan kerja.¹⁸

Kepemimpin transformasional bisa berhasil mengubah status quo dalam organisasinya dengan cara mempraktikkan perilaku yang sesuai pada setiap tahapan proses transformasi. Apabila cara-cara lama dinilai sudah tidak lagi sesuai, maka sang pemimpin akan menyusun visi baru mengenai masa depan dengan fokus strategik dan motivasional. Visi tersebut menyatakan dengan tegas tujuan organisasi

Badung. Innovative: Journal Of Social Science Research. Volume 3 Nomor 4, hal. 9

¹⁵ Wiyono, Teguh, dkk. (2022). *Kajian Pengaruh Gaya Kepemimpinan dalam Membangun Persepsi Masyarakat pada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur*. S. Volume 1 No. 1: Juni 2022, hal. 37

¹⁶ Demitras, Ozgur & Mustafa Karaca. (2020). *A Handbook of Leadership Styles*. Cambridge Scholars

Publishing, British Library in Publication Data, hal. 102

¹⁷ Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership (2nd ed.)*. Psychology Press. h.45-60

¹⁸ Avolio, B. J., & Bass, B. M. (1991). *The Full Range Leadership Development Programs: Basic and Advanced Manuals*. Binghamton University, Center for Leadership Studies, hal.112-115

dan sekaligus berfungsi sebagai sumber inspirasi dan komitmen.¹⁹

Proses transformasi dapat dicapai melalui salah satu dari tiga cara berikut:

1. Mendorong dan meningkatkan kesadaran tentang betapa pentingnya dan bernilainya sasaran yang akan dicapai kelak menunjukkan cara untuk mencapainya.
2. Mendorong bawahan untuk mendahulukan kepentingan kelompok daripada kepentingan pribadi.
3. Meningkatkan orde kebutuhan bawahan/memperluas cakupan kebutuhan tersebut.

Ciri-ciri kepemimpinan transformasional:²⁰

- a. *Visi yang kuat*, kepemimpinan transformasional melibatkan memiliki visi yang jelas dan kuat tentang masa depan yang diinginkan. Pemimpin transformasional mampu mengkomunikasikan visi ini secara meyakinkan kepada bawahan dan menginspirasi mereka untuk berpartisipasi aktif dalam mencapainya.
- b. *Inspirasi*, pemimpin transformasional mampu menginspirasi orang lain melalui kepercayaan

diri, integritas, dan nilai-nilai yang diperjuangkan. Mereka menjadi contoh yang baik bagi bawahan dan mampu membangkitkan semangat serta motivasi dalam diri mereka.

- c. *Keberanian untuk berinovasi*, kepemimpinan transformasional melibatkan keberanian untuk mencoba pendekatan baru dan inovatif dalam mencapai tujuan. Pemimpin transformasional mendorong bawahan untuk berpikir kreatif, mengatasi hambatan, dan mengadopsi perubahan dengan cepat.
- d. *Pemberdayaan bawahan*, pemimpin transformasional memberikan otonomi kepada bawahan dalam mengambil keputusan dan mengembangkan ide-ide mereka sendiri. Mereka menghargai kontribusi individu dan memberikan dukungan serta sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuan bersama.
- e. *Hubungan yang kuat*, kepemimpinan transformasional melibatkan membangun hubungan yang kuat dan saling percaya dengan bawahan. Pemimpin transformasional mendengarkan dengan empati, memberikan umpan balikkonstruktif,

¹⁹ Lensufiie, T.(2010). *Leadership untuk Profesional dan Mahasiswa*. Jakarta: Erlangga, hal. 84

²⁰ Farleni,Fenti & Syadeli Hanafi. (2023). *Dampak Kepemimpinan Transformasional Terhadap Inovasi*

Dan Sehatnya Organisasi. Entrepreneur : Jurnal Bisnis Manajemen dan Kewirausahaan, Volume 4 Nomor 3 , h.218-219

- dan mendorong pertumbuhan dan pengembangan pribadi dalam tim.
- f. *Fokus pada pengembangan diri*, pemimpin transformasional tidak hanya berfokus pada pencapaian tujuan organisasi, tetapi juga pada pengembangan pribadi dan profesional bawahan. Mereka mendorong bawahan untuk mengidentifikasi dan mengembangkan keahlian mereka, sehingga menciptakan tim yang lebih kuat secara keseluruhan.
 - g. *Mengatasi konflik*, kepemimpinan transformasional melibatkan kemampuan untuk mengatasi konflik dan tantangan dengan yang konstruktif. Pemimpin transformasional mendorong dialog terbuka dan jujur, mencari solusi yang saling menguntungkan, dan membangun konsensus di antara anggota.
 - h. *Orientasi jangka panjang*, pemimpin transformasional memiliki pandangan yang jauh ke depan dan tidak hanya berfokus pada hasil jangka pendek. Mereka berusaha menciptakan perubahan yang berkelanjutan dan meningkatkan kinerja jangka panjang organisasi.

Dimensi kepemimpinan transformasional terdiri dari Pemberian Inspirasi dan Visi (*Inspirational*

Motivation), Stimulasi Intelektual (*Intellectual Stimulation*), Perhatian Individual (*Individualized Consideration*), dan Model Kepemimpinan (*Idealized Influence - Charisma*).

1. Dimensi pertama dari kepemimpinan transformasional adalah pemberian inspirasi dan visi (*Inspirational Motivation*), Pemimpin transformasional di Indonesia sering kali memiliki kemampuan untuk menginspirasi anggota tim dengan visi yang jelas dan komitmen yang kuat terhadap tujuan bersama. Mereka mampu menyampaikan pesan yang memotivasi dan mengilhami anggota tim untuk mencapai tingkat kinerja yang lebih tinggi.²¹
2. Stimulasi intelektual (*Individualized Consideration*) adalah dimensi yang mendorong pemimpin untuk mendorong anggota tim untuk berpikir kreatif, memecahkan masalah, dan berkontribusi dengan ide-ide inovatif. Pemimpin transformasional di Indonesia sering mengembangkan

²¹ Hanafi, S. (2019). *The Impact of Transformational Leadership on Employee Performance with Job*

Satisfaction as Intervening Variable. Jurnal Psikologi Industri dan Organisasi, 8(3), hal.121-131.

- budaya organisasi yang mendukung berpikir kritis dan berinovasi.²²
3. Dimensi perhatian individual (*Idealized Influence - Charisma*) mengacu pada kemampuan pemimpin untuk memahami kebutuhan, harapan, dan potensi masing-masing anggota tim. Pemimpin transformasional di Indonesia sering memberikan perhatian khusus kepada anggota tim dan mengembangkan hubungan yang kuat dengan mereka. Ini menciptakan lingkungan di mana anggota tim merasa diperhatikan dan dihargai.²³
 4. Dimensi *Idealized Influence-Charisma* adalah Model kepemimpinan mengacu pada kemampuan pemimpin untuk menjadi panutan yang menginspirasi dan dicontohkan oleh anggota tim. Pemimpin transformasional di Indonesia sering dianggap sebagai model yang memengaruhi anggota tim melalui perilaku etis, integritas, dan dedikasi kepada nilai-nilai yang dipegang bersama.²⁴

Dalam literatur psikologi organisasi, terdapat juga gaya kepemimpinan transaksional. Kepemimpinan ini didefinisikan oleh sejumlah dimensi yang mendefinisikan perilaku pemimpin dan dampaknya terhadap perilaku anggota tim. Di sisi lain, kepemimpinan transaksional adalah pendekatan yang lebih fokus pada pertukaran antara pemimpin dan bawahan. Pemimpin transaksional menetapkan aturan, ekspektasi, dan tugas yang harus diikuti oleh anggota tim. Mereka menggunakan *reward* dan *punishment* untuk memotivasi anggota tim untuk mematuhi peraturan tersebut.²⁵ Kepemimpinan transaksional sering ditemukan dalam situasi-situasi di mana tugas-tugas rutin dan ketepatan sangat penting. Meskipun cenderung kurang inovatif daripada kepemimpinan transformasional, kepemimpinan transaksional dapat efektif dalam mencapai target-target yang telah ditetapkan.²⁶

²² Wijaya, M. P., & Susilo, W. A. (2020). *The Influence of Transformational Leadership and Organizational Culture on Organizational Performance Through Organizational Commitment and Employee Engagement*. Jurnal Psikologi, 47(1), hal.1-14.

²³ Purnomo, S. W., & Santoso, S. (2017). *The Effect of Transformational Leadership and Organizational Culture on Organizational Citizenship Behavior (OCB) of PT Pusri Palembang Employees*. Jurnal Psikologi, 44(1), hal.63-75.

²⁴ Budi, S., & Sarwono, S. W. (2016). *The Influence of Leadership and Organizational Culture on*

Employee Satisfaction and Performance at PT Nusantara Regas, Medan. Jurnal Psikologi, 43(2), hal.95-107

²⁵ Avolio, B. J., & Bass, B. M. (2004). *Multifactor Leadership Questionnaire: Manual and Sampler Set. Mind Garden*. hal.32-40

²⁶ Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., & Bommer, W. H. (1996). *Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors*. The Leadership Quarterly, 7(3). hal. 97-105

Gaya kepemimpinan transaksional merupakan gaya kepemimpinan yang didasarkan pada kepatuhan kepada pimpinan, dimana kepatuhan pegawai kepada pimpinan didorong dengan kebijakan *rewards* and *punishment* yang dapat memotivasi kinerja seluruh pegawainya. Gaya kepemimpinan transaksional menyoroti pertukaran yang terjadi antara pemimpin dan para pengikutnya. Pertukaran ini berdasarkan hasil diskusi antara pimpinan dengan pegawai mengenai apa saja yang diperlukan dan menyepakati *reward* yang akan diterima pegawai tersebut jika mereka memenuhi apa yang telah disepakati. Oleh karena itu, dalam gaya kepemimpinan transaksional menetapkan apa yang perlu dilakukan dan memberikan *reward* sebagai pertukaran atas penyelesaian tugas adalah hal yang utama.²⁷

Gaya kepemimpinan transaksional didasarkan pada struktur birokrasi, unsur pimpinan, kebijakan, dan wewenang seorang pimpinan terhadap operasional karyawan dalam mencapai tujuan perusahaan. Kepemimpinan transaksional didasarkan pendekatan kesepakatan target kinerja secara kontraktual antara

pimpinan dan karyawan. Kesepakatan antara pimpinan dan karyawan tersebut berisi harapan masing-masing pihak dalam memenuhi serta mencapai tujuan perusahaan sesuai visi dan misi organisasi.²⁸

Dimensi kepemimpinan transaksional terdiri dari Klarifikasi Ekspektasi (*Contingent Reward*), *Manajemen-By-Exception*, dan Penentuan Tujuan Bersama (*Management by Exception - Active*).

1. Dimensi pertama dari kepemimpinan transaksional adalah klarifikasi ekspektasi atau *contingent reward*. Ini mencerminkan perjanjian antara pemimpin dan anggota tim mengenai insentif yang akan diberikan sebagai imbalan atas pencapaian tujuan tertentu. Di Indonesia, pemimpin sering menggunakan sistem penghargaan, promosi, atau bonus sebagai insentif untuk memotivasi anggota tim. Dimensi ini sangat relevan dalam budaya organisasi di Indonesia.²⁹
2. *Manajemen-by-exception* adalah dimensi yang mengacu pada bagaimana pemimpin menangani pengecualian atau permasalahan dalam kinerja

²⁷ Sanda, A., & Arthur, N. A. D. (2017). *Relational Impact Of Authentic And Transactional Leadership Styles On Employee Creativity*. African Journal of Economic and Management Studies, 8(3), hal. 279. doi:10.1108/ajems-07-2016-0098

²⁸ Demitras, Ozgur & Mustafa Karaca (2020). *A Handbook of Leadership Styles*. Cambridge Scholars

Publishing, British Library in Publication Data, hal.102

²⁹ Setiadi, B., & Supriyanto, S (2018). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kepuasan Kerja dan Kinerja Pegawai*. Jurnal Psikologi Industri dan Organisasi, 7(2), hal.72-81.

anggota tim. Di Indonesia, pemimpin sering mengadopsi pendekatan manajemen-by-exception untuk menegakkan aturan dan standar organisasi. Mereka dapat menindak secara aktif ketika ada pelanggaran atau masalah dalam kinerja anggota tim, atau hanya menindak jika ada permasalahan serius.³⁰

3. Penentuan Tujuan Bersama (*Management by Exception - Active*), adalah dimensi yang kurang umum dalam kepemimpinan transaksional namun memiliki relevansi dalam konteks organisasi di Indonesia. Dimensi ini menekankan pentingnya pemimpin bekerja sama dengan anggota tim dalam menetapkan tujuan bersama yang jelas dan spesifik. Hal ini sering ditemukan dalam organisasi yang menghargai partisipasi anggota tim dalam proses pengambilan keputusan.³¹

Ciri-ciri kepemimpinan transaksional³²:

1. Orientasi terhadap Tugas: Kepemimpinan transaksional di Indonesia cenderung memiliki orientasi yang kuat terhadap tugas dan

pencapaian tujuan organisasional. Pemimpin transaksional menekankan pemenuhan tugas yang jelas dan standar kinerja yang terukur.

2. Penggunaan *Reward* dan *Punishment*: Pemimpin transaksional di Indonesia sering menggunakan reward dan punishment sebagai alat untuk memotivasi bawahan. Insentif diberikan kepada mereka yang mencapai atau melebihi target, sementara sanksi diberikan kepada yang melanggar aturan atau tidak mencapai standar.
3. Struktur Hierarki yang Kaku: Kepemimpinan transaksional sering terlihat dalam struktur organisasi yang hierarkis dan kaku. Keputusan dan arahan berasal dari puncak hierarki, dan pemimpin transaksional memiliki peran yang kuat dalam mengontrol proses dan implementasi kebijakan.
4. Ketidakberanian untuk Mengambil Risiko: Pemimpin transaksional di Indonesia cenderung kurang cenderung mengambil risiko besar. Mereka lebih memilih untuk mempertahankan status quo dan mengikuti prosedur yang sudah ada.

³⁰ Ramadani, V., & Rini, D. (2014). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Karyawan Pada PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk KC Bandung Diponegoro*. Jurnal Psikologi UPI, 2(2), hal. 110-120.

³¹ Ardani, K. A., & Sutjahjo, S. H. (2015). *Pengaruh Budaya Organisasi dan Motivasi Kerja Terhadap Kepuasan Kerja Karyawan PT. Pos Indonesia*

(Persero) Kantor Pos Surabaya Barat. Jurnal Psikologi, 4(2), hal.14-20

³² Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Moorman, R. H., & Fetter, R. (1990). *Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors*. Leadership Quarterly, 1(2), hal. 107-142.

Peran Psikologi Kepemimpinan dalam Membangun Sinergi dan Kolaborasi Antara Pusat-Daerah

Pemerintahan yang efektif memerlukan kerja sama dan sinergi yang kuat antara pusat dan daerah. Psikologi kepemimpinan memainkan peran kunci dalam membentuk dinamika hubungan ini, dengan memahami faktor-faktor psikologis yang memengaruhi pemimpin dan anggota tim di kedua tingkatan pemerintahan.

Gaya kepemimpinan transformasional juga dapat dianalisis dalam konteks sinergi dan kolaborasi. Pemimpin yang mampu menciptakan visi bersama dan menginspirasi anggota tim dapat mengubah konflik menjadi peluang. Mereka memahami pentingnya inovasi, berpikir kritis, dan menciptakan iklim yang mendukung kolaborasi. Pemimpin adaptif dan transformasional memiliki kemampuan untuk memfasilitasi dialog yang konstruktif, menghilangkan hambatan, dan menjadikan konflik sebagai motor penggerak perubahan positif.³³

Penelitian yang dilakukan oleh Yeremia (2023) menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan transformasional lebih sering diterapkan di daerah perbatasan

dibandingkan gaya kepemimpinan transaksional. Fenomena ini terjadi karena pemimpin akan cenderung melibatkan karyawan dalam keputusan-keputusan strategis menyesuaikan situasi dan kondisi yang terjadi. Pada penelitian ini gaya kepemimpinan transformasional dapat membuat para pengikutnya untuk lebih terlibat, peduli dan lebih menaruh perhatian lebih terhadap usaha atau keputusan yang sedang berjalan.³⁴

Auerin, dkk (2021) juga melakukan riset mengenai pengaruh Gaya Kepemimpinan Transaksional & Transformasional pada Kantor Pemerintahan Desa Dengkol Kec. Singosari Kab. Malang Jawa Timur dengan jumlah responden sebanyak 73 pegawai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemimpinan transformasional dan kepemimpinan transaksional signifikan 73,1% mempengaruhi kedisiplinan pegawai di daerah. Artinya, kepemimpinan transformasional pada Kantor Pemerintahan Desa Dengkol berpengaruh terhadap Kedisiplinan kerja, karena pemimpin Kantor Pemerintahan Desa Dengkol memiliki kontrol yang baik secara internal maupun eksternal sehingga dapat

³³ Yukl, G. (1999). *An evaluation of conceptual weaknesses in transformational and charismatic leadership theories. The Leadership Quarterly*, 10(2), hal.285-305.

³⁴ Atlantika, Yeremia Niaga,dkk. (2023). *Analisis Gaya Kepemimpinan dalam Mempertahankan*

Keberlangsungan Usaha Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Daerah Perbatasan: Gaya Kepemimpinan Transformasional dan Transaksional. Jurnal Ekombis Review, Vol.11 No.1, hal. 369-382

meningkatkan komitmen dan kepercayaan pegawai terhadap lembaga sehingga kedisiplinan kerja meningkat.

Berdasarkan hasil analisis jalur juga menunjukkan bahwa kepemimpinan transformasional memiliki hubungan yang signifikan 79,1% terhadap prestasi kerja pegawai. Pengujian menjelaskan gaya kepemimpinan transformasional memiliki hubungan signifikan dengan prestasi. Hasil tersebut, dapat diartikan semakin baik kepemimpinan transformasional pada Kantor Pemerintahan Desa Dengkol, maka semakin baik prestasi kerja pegawai. Berpengaruhnya kepemimpinan transformasional terhadap prestasi kerja, karena pemimpin dapat membawa Kantor Pemerintahan Desa Dengkol dengan memberikan kekuatan mental dan kepercayaan diri kepada karyawan, mereka akan bekerja menuju tujuan bersama, sehingga para pegawai dapat melaksanakan tugasnya dengan memanfaatkan seluruh kemampuan sehingga dapat melaksanakan pekerjaan dengan standar yang telah ditetapkan.³⁵

Pengaruh gaya kepemimpinan transformasional diperkuat oleh penelitian yang dilakukan di Pusat oleh Soelton, dkk

(2019) yang dilakukan terhadap pegawai Sekretaris Jendral MPR RI. Hasil pengujian hipotesis menunjukkan bahwa kepemimpinan transformasional berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja karyawan, hal tersebut dapat dikatakan bahwa kepemimpinan transformasional memiliki tingkat signifikansi 0,000 dimana nilai lebih kecil dari tingkat signifikansi 0,05, maka hipotesa yang diterima adalah Ha1, sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel kepemimpinan transformasional (X1) memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai Instansi Pemerintahan MPR RI Jakarta sebesar 45%.

Hasil penelitian mengenai gaya kepemimpinan transformasional menyoroti bahwa pemimpin yang mampu memberikan inspirasi dan visi yang jelas memainkan peran kunci dalam mengoordinasikan upaya antara pusat dan daerah untuk mencapai tujuan bersama. Inspirasi pemimpin dapat membantu memotivasi pemangku kepentingan di tingkatan yang berbeda dan menciptakan semangat kerja yang tinggi. Pemimpin yang memiliki visi bersama mampu mengarahkan pusat dan

³⁵ Auerin, dkk (2021). *Pengaruh Gaya Kepemimpinan Transaksional & Transformasional Terhadap Prestasi Kerja Melalui Kedisiplinan Kerja Pada Kantor Pemerintahan Desa Dengkol Kec. Singosari Kab. Malang Jawa Timur*. E-Jurnal Riset Manajemen Prodi Manajemen Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNISMA, hal. 84-85

³⁶ Soelton, dkk (2019). *Kepemimpinan Transformasional sebagai Stimuli Penting Kinerja Karyawan pada Pegawai Sekretaris Jenderal MPR Republik Indonesia*. Jurnal Inovasi Bisnis dan Manajemen Indonesia, Volume 03 Nomor 01, hal. 58

daerah menuju tujuan yang saling menguntungkan, menciptakan kerangka kerja yang sejalan.

Perhatian individual yang diberikan oleh pemimpin juga penting dalam konteks hubungan pusat-daerah. Pemimpin yang memahami kebutuhan dan harapan pemangku kepentingan di berbagai tingkatan pemerintahan dapat membangun kepercayaan dan mengatasi perbedaan pendapat. Ini menciptakan iklim di mana hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah dapat berkembang.³⁷

Selain itu, model kepemimpinan yang diperlihatkan oleh pemimpin transformasional memengaruhi bagaimana anggota tim di berbagai tingkatan pemerintahan berperilaku. Ketika pemimpin mempraktikkan nilai-nilai dan perilaku yang diinginkan, anggota tim cenderung mengikuti contoh tersebut. Ini dapat menciptakan budaya organisasi yang mendukung kerja sama dan kolaborasi antara pusat dan daerah.

Hasil penelitian di atas menyoroti pentingnya kepemimpinan transformasional dalam mengoptimalkan hubungan pusat-daerah di Indonesia. Pemimpin yang mampu memberikan inspirasi, mengarahkan visi bersama, mendorong inovasi, memberikan perhatian

individual, dan menjadi model kepemimpinan yang baik dapat membantu mencapai sinergi yang diperlukan dalam pemerintahan pusat-daerah. Pemahaman yang mendalam tentang konsep kepemimpinan transformasional dan implementasinya dalam konteks Indonesia adalah kunci keberhasilan dalam membangun hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah.

Gaya kepemimpinan transaksional juga memainkan peran penting dalam membangun sinergi dan kolaborasi antara pemerintah pusat dan daerah otonomi dalam konteks otonomi daerah di Indonesia. Dalam konteks otonomi di Indonesia antara pemerintah pusat dan daerah akan dapat mencapai tujuannya bila ada sinergi antara pemimpin dan bawahan yang memiliki komitmen bersama untuk membangun dan mengembangkan organisasi. Namun demikian, kondisi yang ideal tersebut tidak mudah untuk direalisasikan dalam organisasi. Beberapa bawahan tidak mampu menunjukkan performa kerja yang baik sehingga menjadi beban bagi pimpinan dan organisasi termasuk dalam organisasi publik. Untuk mengatasi keadaan tersebut, pimpinan mengambil langkah antisipatif kepada

³⁷ Walumbwa, F. O., Avolio, B. J., Gardner, W. L., Wernsing, T. S., & Peterson, S. J. (2008). *Authentic leadership: Development and validation of a theory-*

based measure. *Journal of Management*, 34 (1), hal. 89-126.

bawahan untuk memacu kinerja bawahan sehingga menjadi lebih baik.³⁸

Kepemimpinan transaksional setidaknya dapat tetap diterapkan dengan memberi *reward* dan *punishment* kepada aparat birokrasi sehingga aparat birokrasi dapat memahami akan tugas dan tanggung jawabnya serta mampu menunjukkan kinerja yang optimal. Bila terjalin kerja sama yang baik antara kepala daerah dan aparat birokrasi, maka hubungan kerja antara kepala daerah dan aparat birokrasi akan terjalin dengan harmonis. Walaupun aparat birokrasi mendapat sanksi, teguran, koreksi atau *punishment* dari kepala daerah, namun *punishment* tersebut dapat diterima oleh bawahan. Di sisi lain, kepala daerah dapat memberikan *reward* bagi aparat birokrasi yang menunjukkan kinerja yang optimal dan sesuai standar yang telah ditentukan.³⁹

Dalam penelitian ilmiah dan literatur khusus dalam jurnal-jurnal dan *handbook* telah mengungkapkan pengaruh positif kepemimpinan transaksional dalam memfasilitasi sinergi dan kolaborasi yang diperlukan antara pusat dan daerah dalam implementasi otonomi daerah.

Sumarto (2017) melalui studi perpustakaan melakukan penelitian

terhadap kepemimpinan transaksional kepada daerah diantaranya: (1) kepemimpinan transaksional juga dilakukan Wakil Gubernur DKI Djarot Saiful Hidayat pada saat implementasi program pembasmian tikus di ibukota Jakarta, Ia mengampanyekan gerakan pembasmian tikus dengan menggerakkan Ibu lurah seluruh kota DKI Jakarta. Program tersebut memberikan Rp.20.000 untuk satu tikus yang ditangkap. Kepemimpinan transaksional yang dilakukan Djarot lebih menekankan kepada *reward* dan *reward* tersebut tidak terbatas diberikan kepada pejabat dan aparat birokrasi Pemerintah DKI tetapi kepada seluruh warga DKI; (2) Kepemimpinan Ahok yang memberi tunjangan kinerja yang tinggi untuk para pegawai birokrasi Pemerintah DKI memang merupakan langkah yang dapat dikatakan spektakuler agar para pegawai pemerintah DKI mampu menunjukkan kinerja yang optimal dengan pemberian insentif yang tinggi tersebut. Namun Ahok tidak segan untuk menegur dengan keras bahkan memecat bawahannya bila bawahannya tidak dapat bekerja seperti apa yang menjadi ekspektasi Ahok atau tidak menunjukkan performa kinerja yang baik. Dalam kasus ini sistem tawar menawar

³⁸ Sumarto. *Kepemimpinan Transaksional Bagi Kepemimpinan Publik: Kajian Kepemimpinan Transaksional Kepala Daerah*. Journal Widya Mandala Chatolic University Surabaya, hal.1

³⁹ Sumarto. *Kepemimpinan Transaksional Bagi Kepemimpinan Publik: Kajian Kepemimpinan Transaksional Kepala Daerah*. Journal Widya Mandala Chatolic University Surabaya, hal.1

antara Ahok dan bawahannya sangat tinggi. Hal ini sejalan dengan konsep kepemimpinan transaksional dimana pemimpin memberi *punishment* dengan koreksi dan bukan selalu dengan langkah pemecatan.⁴⁰

Berdasarkan studi literatur tersebut idealnya seorang kepala pimpinan atau birokrat dapat merubah citra dirinya sebagai pelayan masyarakat yang bekerja tanpa target karena merasa “aman”. Menjadi pelayanan masyarakat yang lebih antusias dalam melaksanakan pekerjaan. Selama ini banyak pegawai pemerintahan yang masih menunjukkan performa kerja yang kurang optimal karena sudah merasa akan mendapatkan gaji bulanan secara tetap. Oleh karena itu, sudah selayaknya setiap pimpinan termasuk kepala daerah memberlakukan sistem *reward* dan *punishment* untuk mengoptimalkan kinerja aparat pemerintah baik pusat maupun daerah.

Suprihatin & Denok (2021), melakukan penelitian pengaruh kepemimpinan transaksional terhadap 60 orang pegawai Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Hasil penelitian menunjukkan terdapat pengaruh yang positif dan

signifikan antara kepemimpinan transaksional terhadap kinerja pegawai. Nilai kontribusi variabel kepemimpinan transaksional dengan kinerja pegawai berkontribusi sebesar 25,20%; variabel kepemimpinan transaksional dan lingkungan kerja secara bersama berkontribusi 36,12%.⁴¹

Kepemimpinan transaksional adalah gaya kepemimpinan yang berfokus pada pertukaran dan transaksi antara pemimpin dan bawahan. Pemimpin transaksional menggunakan insentif dan penghargaan untuk memotivasi anggota tim mereka, serta memastikan bahwa tugas-tugas dan target yang ditetapkan dipenuhi. Dalam konteks pusat-daerah, kepemimpinan transaksional mencakup aspek-aspek seperti manajemen anggaran, administrasi, dan pengawasan kinerja.

Kesimpulan

Sinergi dan kolaborasi adalah elemen penting dalam implementasi otonomi daerah di Indonesia. Sinergi mencakup koordinasi yang efektif antara pusat dan daerah dalam mencapai tujuan bersama, sedangkan kolaborasi melibatkan pertukaran informasi, sumber daya, dan dukungan untuk mencapai hasil optimal.

⁴⁰ *Ibid.* h.8

⁴¹ Suprihatin & Denok (2021). Kepemimpinan Transaksional dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai di Pusat Pendidikan dan Pelatihan

Pegawai Kementerian Pendidikan dan kebudayaan. *JlIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* Volume 4, Nomor 1. h. 78

Psikologi kepemimpinan memainkan peran penting dalam membentuk pola komunikasi, motivasi, dan kerja sama antara pemimpin pusat dan daerah. Psikologi kepemimpinan dapat membantu memahami bagaimana pemimpin dapat memotivasi dan membina hubungan yang positif antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks otonomi daerah di Indonesia.

Proses Pemerintahan Daerah dan Sinergi: Proses pemerintahan daerah yang sinergis ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah. Kepemimpinan transformasional menjadi landasan dalam menentukan arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah, mempromosikan administrasi efektif, kepemimpinan inklusif, dan pelayanan publik yang optimal.

Pengembangan kepemimpinan transaksional yang kuat di semua tingkatan pemerintahan menjadi penting untuk memastikan bahwa otonomi daerah di Indonesia berjalan dengan baik. Pelatihan dan pengembangan kepemimpinan harus ditingkatkan untuk memastikan bahwa pemimpin di semua tingkatan memiliki keterampilan yang diperlukan untuk membangun sinergi dan kolaborasi yang diperlukan dalam konteks otonomi daerah.

Kesimpulan ini mencerminkan kompleksitas interaksi pusat-daerah dan menegaskan pentingnya psikologi

kepemimpinan dalam menghadapi tantangan dan membangun kolaborasi yang berkelanjutan. Dengan mengintegrasikan pengetahuan psikologi kepemimpinan, pemerintah di berbagai tingkatan dapat merajut jalinan kerjasama yang kuat, membawa manfaat bagi masyarakat, dan memajukan pembangunan nasional.

Daftar Pustaka

- Andryan (2019). *Harmonisasi Pusat Dengan Daerah sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan*. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vo.16 No. 4, hal. 420
- Anggiriawan, Putu Budi & Made Gede Wirakusuma (2015). *Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Budaya Organisasi terhadap Kinerja Organisasi dengan Penerapan Good Governance sebagai Variabel Moderasi*. *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, Vol.20 No.1, Februari 2015
- Ardani, K. A., & Sutjahjo, S. H. (2015). *Pengaruh Budaya Organisasi dan Motivasi Kerja Terhadap Kepuasan Kerja Karyawan PT. Pos Indonesia (Persero) Kantor Pos Surabaya Barat*. *Jurnal Psikologi*, 4(2).
- Avolio, B. J., & Bass, B. M. (2004). *Multifactor Leadership Questionnaire: Manual and Sampler Set*. *Mind Garden*.
- Avolio, B. J., & Bass, B. M., (1991). *The Full Range Leadership Development Programs: Basic and Advanced Manuals*. Binghamton University, Center for Leadership Studies.

- Bass, B. M., & Riggio, R. E., (2006). *Transformational leadership (2nd ed.)*. Psychology Press
- Budi, S., & Sarwono, S. W (2016). *The Influence of Leadership and Organizational Culture on Employee Satisfaction and Performance at PT Nusantara Regas*, Medan. *Jurnal Psikologi*, 43(2).
- Farleni, Fenti & Syadeli Hanafi. (2023). *Dampak Kepemimpinan Transformasional Terhadap Inovasi Dan Sehatnya Organisasi. Entrepreneur : Jurnal Bisnis Manajemen dan Kewirausahaan*, Volume 4 Nomor 3.
- Firmansyah, Fahmi (2019). *Dominasi Pemerintah Pusat dalam Pengelolaan Sumber Mata Air Umbulan*.
- Hanafi, S. (2019). *The Impact of Transformational Leadership on Employee Performance with Job Satisfaction as Intervening Variable*. *Jurnal Psikologi Industri dan Organisasi*.
- Hartanto, Rima Vien Permata (2015), *Peran Kepala Daerah dalam Membangun Daerah (Sebuah Pengalaman dan Pembelajaran Baik (Best Practice dari Walikota Surakarta)*. *PKn Progresif*, Vol.10 No. 1.
- Lensufiic, T., (2010). *Leadership untuk Profesional dan Mahasiswa*. Jakarta: Erlangga.
- Northouse, P. G. (2018), *Leadership: Theory and Practice*. Sage Publications.
- Ozgur, Demitras & Mustafa Karaca, (2020). *A Handbook of Leadership Styles*. Cambridge Scholars Publishing, British Library in Publication Data.
- Pasal 18B dan 18C UUD 1945 mengatur tentang pembagian wewenang dan otonomi daerah di Indonesia.
- Pengaruh Gaya Kepemimpinan Transaksional & Transformasional Terhadap Prestasi Kerja Melalui Kedisiplinan Kerja Pada Kantor Pemerintahan Desa Dengkol Kec. Singosari Kab. Malang Jawa Timur*. *E-Jurnal Riset Manajemen Prodi Manajemen Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNISMA*.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., & Bommer, W. H. (1996). *Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors*. *The Leadership Quarterly*, 7(3).
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Moorman, R. H., & Fetter, R. (1990). *Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors*. *Leadership Quarterly*, 1(2).
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Moorman, R. H., & Fetter, R. (1990). *Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors*. *Leadership Quarterly*, 1(2).
- Prasojo, E (2016), *Implementing Regional Autonomy in Indonesia: A Policy Evaluation*. *Indonesian Journal of Geography*, 48(2).
- Purnomo, S. W., & Santoso, S (2017). *The Effect of Transformational Leadership and Organizational Culture on Organizational Citizenship Behavior (OCB) of PT Pusri Palembang Employees*. *Jurnal Psikologi*, 44(1).

- Ramadani, V., & Rini, D. (2014). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Karyawan Pada PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk KC Bandung Diponegoro*. Jurnal Psikologi UPI, 2(2)
- Sanda, A., & Arthur, N. A. D. (2017). *Relational Impact Of Authentic And Transactional Leadership Styles On Employee Creativity*. African Journal of Economic and Management Studies, 8(3). doi:10.1108/ajems-07-2016-0098
- Setiadi, B., & Supriyanto, S. (2018). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kepuasan Kerja dan Kinerja Pegawai*. Jurnal Psikologi Industri dan Organisasi.
- Soelton,dkk (2019). *Kepemimpinan Transformasional sebagai Stimuli Penting Kinerja Karyawan pada Pegawai Sekretaris Jenderal MPR Republik Indonesia*. Jurnal Inovasi Bisnis dan Manajemen Indonesia Volume 03 Nomor 01.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, (2004). *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Gava Media.
- Sumarto. *Kepemimpinan Transaksional Bagi Kepemimpinan Publik: Kajian Kepemimpinan Transaksional Kepala Daerah*. Journal Widya Mandala Chatolic University Surabaya.
- Suprihatin & Denok, (2021). *Kepemimpinan Transaksional dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai di Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Kementerian Pendidikan dan kebudayaan*. JIIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan Volume 4, Nomor 1.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Utomo, dkk. (2022). *Pengaruh Gaya Kepemimpinan Transaksional dan Transformasional Terhadap Disiplin Kerja Pegawai Pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Provinsi Aceh*. Serambi Konstruksi, Volume 4, No.3 September 2022.
- Walumbwa, F. O., Avolio, etc. (2008). *Authentic leadership: Development and validation of a theory-based measure*. Journal of Management, 34(1).11 No.1 Januari 2023.
- Wijaya, M. P., & Susilo, W. A. (2020). *The Influence of Transformational Leadership and Organizational Culture on Organizational Performance Through Organizational Commitment and Employee Engagement*. Jurnal Psikologi, 47(1).
- Wiyono, Teguh, Syaifullah Mahdi, dkk (2022). *Kajian Pengaruh Gaya Kepemimpinan dalam Membangun Persepsi Masyarakat pada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur*. S. Volume 1 No. 1.
- Yeremia Niaga Atlantika,dkk. (2023). *Analisis Gaya Kepemimpinan dalam Mempertahankan Keberlangsungan Usaha Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Daerah Perbatasan: Gaya Kepemimpinan Transformasional dan Transaksional*. Jurnal Ekombis Review, Vol. Auerin, dkk (2021).
- Yukl, G. (1999). *An evaluation of conceptual weaknesses in transformational and charismatic leadership theories*. The Leadership Quarterly, 10(2)