



Pergeseran Titik Berat Otonomi Daerah: Perspektif Konstitusi dan Konsekuensinya

Alwadud Lule¹

¹Dosen Universitas Pasifik Morotai

Abstract

Received: 20 Juni 2025

Revised: 27 Juni 2025

Accepted: 01 Juli 2025

Regional autonomy is a relevant concept in a unitary state as an effort to give control to the regions to regulate and manage their own household affairs. Prior to the enactment of Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government, the focus of full autonomy was on the districts/cities. Regency/city regions exercise autonomy, are broad, real and responsible. However, after the revision of the regional government law, the shift in autonomy was evident with the arrangement that shifted some of the district/city authority to the province. Even if we look closely, the shift in the emphasis of autonomy is not only shifting from district/city local governments to provincial governments, but the central government has implicitly withdrawn this authority. The implication is that the nature of autonomy, which actually makes the regions free and independent in administering the government, actually has a dialectic in a direction that can distort the nature of regional autonomy.

Keywords: legal politics, regional autonomy, atonomy shift

(*) Corresponding Author: dutunipas@gmail.com

How to Cite: Lule, A. (2025). Pergeseran Titik Berat Otonomi Daerah: Perspektif Konstitusi dan Konsekuensinya. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(7.D), 510-518. Retrieved from <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/12824>.

PENDAHULUAN

Dialektika perpolitikan Indonesia sejak reformasi telah melahirkan segudang harapan bagi tumbuhnya demokrasi yang sesungguhnya. Beragam aspirasi rakyat diinternalisasi dalam bentuk kebijakan hukum maupun politik yang sifatnya lebih akronim. Pada tataran konsep kenegaraan, format pengaturan hubungan antara otoritas pusat dan daerah merupakan satu diantara pergulatan yang cukup menguras energi sosial dan politik. Hubungan pusat dan daerah direvisi dengan memberikan daerah kewenangan determinan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dalam bingkai negara kesatuan. Kebijakan otonomi daerah tersebut dianggap sebagai pilihan politik yang tepat untuk menjawab segala tuntutan sekaligus menerobos dan menggantikan paradigma sentralistik dengan paradigma desentralistik atau otonomi luas.

Orientasi otonomi luas sesungguhnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, pembangunan, dan peran serta masyarakat. Selain itu otonomi luas juga memberikan harapan terhadap peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Namun demikian, sejarah ketatanegaraan Indonesia telah mendiskripsikan perjalanan panjang otonomi daerah yang kian berubah dari waktu ke waktu. Situasi dan kondisi internal merupakan variable penentu perubahan kebijakan otonomi daerah. Pasca

reformasi, tercatat beragam peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan pijakan otonomi daerah, diantaranya UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah serta peraturan derivasinya.

Pemberian otonomi daerah merupakan konsekuensi logis dari amanat konstitusi (UUD 1945) yang menentukan bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota yang masing-masing daerah, baik provinsi maupun kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah. Artinya bahwa daerah provinsi dan daerah kabupaten dan/atau kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pusat. Dengan demikian, daerah provinsi, kabupaten dan kota masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Pemberian urusan pemerintahan disemua tingkatan pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten/kota) secara simplifikasi dimungkinkan berkonsekuensi terhadap tumpang tindih kewenangan khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat otonom. Maka pemberian otonomi dititik beratkan pada satu daerah pemerintahan baik itu pada daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Karena jika semua tingkatan pemerintahan (provinsi dan kabupaten/kota) diberikan kewenangan signifikan menjalankan otonomi daerah, maka dapat dipastikan akan menimbulkan *cheos* dan tumpang tindih kewenangan. Pasca reformasi, politik hukum otonomi daerah menetapkan kabupaten/kota sebagai daerah yang menjalankan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

Namun demikian, pergeseran paradigma titik berat otonomi daerah terjadi manakala diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Jika dalam undang-undang sebelumnya titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, maka dalam undang-undang ini pendulum titik berat otonomi daerah terlihat bergeser pada daerah provinsi, sehingga daerah kabupaten/kota kehilangan sebagian urusan pemerintahan yang semula menjadi kewenangannya. Tentu saja pergeseran titik berat otonomi menimbulkan persoalan, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Pergeseran ini dapat dilihat dari besarnya kewenangan provinsi, diantaranya besarnya kewenangan provinsi atas Sumber Daya Alam (ESDM), pengelolaan laut dan kawasan kepulauan, dll, yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Disamping itu, determinasi kewenangan gubernur atas daerah kabupaten/kota menambah indikasi adanya pergeseran otonomi pada daerah provinsi, diantaranya besarnya kewenangan provinsi pada pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota, baik dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, maupun pembuatan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, memberikan sanksi kepada bupati/walikota jika tidak melaksanakan instruksi gubernur; memberhentikan bupati/walikota dari jabatannya oleh gubernur apabila tidak menjalankan program strategis nasional; kewenangan gubernur menolak APBD yang diusulkan pemerintah kabupaten/kota; dan kewajiban bupati/walikota mengajukan laporan pertanggungjawaban jalannya pemerintahan kepada gubernur.

Disamping itu, jika diperhatikan secara mendalam, pergeseran titik berat otonomi tidak hanya bergeser dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah daerah provinsi, melainkan secara implisit kewenangan tersebut ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat. Implikasinya, hakikat otonomi yang sebetulnya membuat

daerah leluasa dan mandiri dalam menyelenggarakan pemerintahan, malah berdialektika kearah yang dapat mendistorsis hakikat otonomi daerah.

Idealnya otonomi yang dijalankan secara nyata dan luas dilekatkan pada satu diantara dua tingkatan pemerintahan dengan mempertimbangkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga pemberian otonomi tidak hanya difungsionalkan untuk memperpendek kendali pelayanan public, namun lebih dari itu juga dapat diorientasikan untuk membangun interaksi pelayanan yang lebih realistis. Dimana penentuan letak titik berat otonomi daerah harus disesuaikan dengan seberapa dekat masyarakat dengan tingkatan pemerintahan yang akan menjalankan otonomi daerah. Karena kedekatan interaksi memberikan peluang besar terhadap mudahnya mengidentifikasi persoalan-persoalan mendasar masyarakat.

Dalam terori hukum tata negara mengenal dua bentuk satuan pemerintahan daerah atau pemerintahan ditingkat lokal, yaitu pemerintah lokal administrasi dan pemerintahan lokal otonom. Pemerintah lokal administrasi merupakan satuan pemerintah lokal dibawah pemerintah pusat yang semata-mata hanya menyelenggarakan aktifitas pemerintah pusat di wilayah-wilayah negara. Satuan pemerintah lokal seperti ini pada hakikatnya hanya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Adapun ciri-ciri pemerintah lokal administrasi yaitu:¹

- a. Kedudukannya merupakan wakil dari pemerintah pusat yang ada di daerah;
- b. Urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakan pada hakikatnya merupakan urusan pemerintah pusat;
- c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan hanya bersifat administrative belaka;
- d. Pelaksana urusan-urusan pemerintahan dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah;
- e. Hubungan antara pemerintah lokal dan pemerintah pusat adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam menjalankan perintah, dan
- f. Seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan dibiayai dan mempergunakan sarana dan prasarana pemerintah pusat.

Sedangkan pemerintahan lokal otonom, terminologinya adalah satuan-satuan pemerintahan lokal yang berada dibawah pemerintah pusat yang memiliki hak atau berwenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Ciri-ciri pemerintahan lokal seperti ini adalah:²

- a. Urusan-urusan pemerintahan atau wewenang pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan lokal otonom adalah urusan atau wewenang yang telah menjadi urusan rumah tangganya sendiri;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan lokal otonom dijalankan oleh pejabat-pejabat yang merupakan pegawai pemerintahan lokal itu sendiri. Atau dengan kata lain pejabat-pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah lokal otonom;
- c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan dijalankan atas dasar inisiatif atau prakarsa sendiri;

¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Cetakan Kelima. (Yogyakarta: Atma Jaya Press), hlm. 285.

² *Ibid.* hlm 286.

- d. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal otonom adalah hubungan yang sifatnya pengendalian dan pengawasan. Bahkan kalau boleh mengatakan adalah hubungan kemitraan.

Dari terminology dan ciri pemerintahan lokal diatas, maka kita bisa membangun argument kaitannya dengan titik berat otonomi daerah bahwa setiap tingkatan pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten dan kota) dapat diberikan kewenangan otonomi dengan konsekuensi satuan pemerintahan lainnya akan dijadikan daerah administratif dalam rangka menjalankan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Artinya, pemerintah daerah kabupaten/kota dapat diberikan kewenangan menjalankan otonomi daerah dan daerah provinsi strategisnya dijadikan wilayah administratif. Atau sebaliknya, titik tekan otonomi daerah dilekatkan pada satuan pemerintahan daerah provinsi sedangkan satuan pemerintahan daerah kabupaten/kota hanya melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang bersifat administratif belaka.

METODE

Kaitannya dengan penelitian ini, penulis lebih cenderung memakai jenis penelitian *yuridis normative*, yaitu menelaah dan mengintrepretasi hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut, konsep, asas serta norma hukum yang berkaitan dengan politik hukum otonomi daerah. Pendekatan ini seringkali dikonotasikan dengan pendekatan kepustakaan, yaitu dengan mempelajari literature-literatur, peraturan perundang-undangan, dan dokumen lain yang memiliki relevansi dengan objek penelitian yang diteliti. Yang menjadi objek penelitian ini adalah mencakup norma hukum yang mengatur otonomi daerah serta regulasi atau peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai relevansi dengan konsep politik hukum otonomi daerah. Akan tetapi peneliti lebih cenderung membahas politik hukum otonomi daerah terutama bertalian dengan problematika pergeseran titik berat otonomi daerah.

Mengingat kerana jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian *normative*, maka ada beberapa bahan hukum yang memperkuat arah penelitian ini. *Pertama*, bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas, yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dalam pengaturan politik hukum otonomi daerah. *Kedua*, bahan hukum sekunder, yang terdiri dari buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, serta literature lain seperti makalah yang diseminarkan.

Analisis data dilakukan melalui proses mengorganisasikan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan makna-makna tertentu. Dari bahan hukum yang diperoleh baik primer maupun sekunder akan diolah dan dianalisis secara sistimatis, kemudian direlevansikan dengan teori yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Titik Berat Otonomi Daerah: Perspektif Konstitusi

Dalam perspektif konstitusi, peletakan titik berat otonomi daerah memang tidak diatur secara eksplisit maupun implisit. Hal ini teridentifikasi dari Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 yang menjadi sumber konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konstitusi tidak menyebut secara jelas pada

satuan pemerintahan mana otonomi daerah diberikan. Pasal 18 UUD 1945 hanya menentukan bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota yang masing-masing daerah, baik provinsi maupun kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah. Artinya bahwa daerah provinsi dan daerah kabupaten dan/atau kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pusat. Dari penjelasan ini, maka daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki kemandirian untuk menjalankan pemerintahan.

Konstruksi pembagian wilayah Indonesia menjadi daerah provinsi dan masing-masing provinsi dibagi kedalam kabupaten/kota merupakan format satuan pemerintahan yang diinginkan konstitusi. Selain mengatur tentang pembagian wilayah, Pasal 18 juga mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, diantaranya mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; setiap satuan pemerintahan daerah memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Gubernur, Bupati, Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah; menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah pusat; dan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu.

Disisi lain, konstitusi mengisyaratkan bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undangan. Dengan demikian, kebijakan titik berat otonomi daerah bergantung pada aturan derivasi tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini menandakan bahwa penentuan letak titik berat otonomi daerah bergantung pada pembuat undang-undang. Karena konstitusi tidak secara jelas menyebutkan pada satuan pemerintahan mana titik berat otonomi daerah diletakkan. Itu artinya, baik daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mempunyai kesempatan yang sama untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab atau menjalankan kebijakan sebagai *locus* titik berat otonomi daerah. Namun *legal policy* dari pembuat undang-undang sangat menentukan arah kebijakan otonomi daerah.

Dari penjelasan diatas, kebijakan penentuan titik berat otonomi daerah pada satuan pemerintahan provinsi atau pada satuan pemerintahan kabupaten/kota sama sekali tidak bertentangan dengan konstitusi. Karena konstitusi atau UUD 1945 menganut kebijakan terbuka (*open legal policy*) mengenai titik berat otonomi daerah. Jika kebijakan otonomi daerah menetapkan satuan pemerintahan provinsi yang menjalankan otonomi seluas-luasnya, maka kebijakan tersebut dipandang tidak bertentangan UUD 1945. Begitu juga sebaliknya, tetap memiliki nilai konstitusional apabila *legal policy* otonomi daerah menentukan daerah provinsi strategisnya dijadikan satuan pemerintahan administratif, sedangkan daerah kabupaten dan kota sepenuhnya menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.

Open legal policy konstitusi, sebetulnya membuka peluang yang cukup besar terhadap kemungkinan pendulum titik berat otonomi daerah dapat diletakkan pada daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Namun harus dipikirkan secara konstruktif dan ideal, apakah daerah provinsi secara esensial tepat diberikan kewenangan menjalankan otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab? Ataukah daerah provinsi idealnya dijadikan sebagai satuan pemerintahan

administratif, sedangkan kabupaten dan kota diberikan kewenangan penuh menjalankan otonomi daerah.

Tentunya, penentuan letak titik berat otonomi juga sangat bergantung terhadap situasi negara, seperti politik, ekonomi, keamanan dan kemasyarakatan. Akan tetapi, penentuan juga tidak harus melepaskan fakta bahwa daerah kabupaten dan kota secara realistis tepat dan idealnya diberikan kewenangan otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Hal ini dipertimbangkan karena pemerintah daerah kabupaten/kota secara relasional sangat dekat dengan masyarakat. Hubungan atau interaksi yang dekat tentunya akan membuat pemerintah daerah kabupaten/kota memahami dan mengerti kebijakan dan otonomi dalam bidang apa yang dibutuhkan masyarakat di daerahnya. Sedangkan, pemerintah daerah provinsi, selain relasinya jauh dengan masyarakat, pemerintah daerah provinsi juga merupakan wakil dari pemerintah pusat yang idealnya menjalankan dekonsentrasi.

Problematika Pergeseran Titik Berat Otonomi

Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia, khususnya pasca reformasi, titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, terlebih ketika landasan pijakan otonomi daerah menggunakan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat dari prinsip pemberian otonomi yang menekankan pada otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Undang-undang ini juga mengatur bahwa untuk melaksanakan asas desentralisasi, maka langkah keniscayaannya adalah dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Semua tingkatan pemerintahan diberikan kewenangan menjalankan otonomi daerah termasuk daerah provinsi. Akan tetapi daerah provinsi disamping berkedudukan sebagai daerah otonom juga secara structural dijadikan wilayah administratif untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dari perspektif ini, kita bisa membangun konklusi bahwa penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab sebetulnya diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota. Hal ini teridentifikasi dari pembagian urusan pemerintahan yang sedemikian luas diberikan kepada daerah kabupaten dan daerah kota. Disebutkan secara eksplisit terdapat 11 kewenangan wajib yang dimiliki daerah kabupaten dan daerah kota dan ditambah pula kewenangan lain yang bukan kewenangan pemerintah provinsi dan pusat.

Selang kurang lebih lima tahun, UU No. 22 Tahun 1999 dianggap tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanagaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Respon atas hal itu semua, dilakukanlah revisi atas undang-undang tersebut dengan ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Meski telah direvisi, prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab masih menjadi pijakan solusi atas tuntutan masyarakat dan dominasi pusat selama puluhan tahun. Maka konsekuensinya, titik berat otonomi daerah tetap konsisten dilekatkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, disamping daerah provinsi diberikan kewenangan otonomi sekaligus berkedudukan sebagai wilayah administratif.

Pemberian kewenangan yang luas pada pemerintah kabupaten/kota tidak berarti membuat daerah semakin kuat dan merdeka atas pemerintah provinsi dan

pusat. Karena dalam format pengaturan hubungan pusat dan daerah, langkah-langka pemerintah daerah dalam implementasinya disertai dengan system atau mekanisme pembinaan dan pengawasan. Sedangkan system pengawasan disini difungsikan sebagai instrumen pengikat keutuhan dan keberlangsungan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun demikian, pergeseran paradigma titik berat otonomi daerah terjadi manakala diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Jika dalam undang-undang sebelumnya titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah kabupaten dan kota, maka dalam undang-undang ini pendulum titik berat otonomi daerah terlihat bergeser pada daerah provinsi, sehingga daerah kabupaten/kota kehilangan sebagian urusan pemerintahan yang semula menjadi kewenangannya. Tentu saja pergeseran titik berat otonomi menimbulkan persoalan, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Pergeseran ini dapat dilihat dari besarnya kewenangan provinsi, diantaranya besarnya kewenangan provinsi atas Sumber Daya Alam (ESDM), pengelolaan laut dan kawasan kepulauan, dll, yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Disamping itu, determinasi kewenangan gubernur atas daerah kabupaten/kota menambah indikasi adanya pergeseran otonomi pada daerah provinsi, diantaranya besarnya kewenangan provinsi pada pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota, baik dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, maupun pembuatan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, memberikan sanksi kepada bupati/walikota jika tidak melaksanakan instruksi gubernur; memberhentikan bupati/walikota dari jabatannya oleh gubernur apabila tidak menjalankan program strategis nasional; kewenangan gubernur menolak APBD yang diusulkan pemerintah kabupaten/kota; dan kewajiban bupati/walikota mengajukan laporan pertanggungjawaban jalannya pemerintahan kepada gubernur.

Jika dicermati secara konstruktif, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota sangat terbatas. Karena sesungguhnya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota hanyalah urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan disisi lain ada urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, misalnya urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum, walaupun urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan yang melekat pada Presiden sebagai kepala pemerintahan. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yang dalam pembagian urusan pemerintahan menentukan bidang urusan untuk daerah provinsi maupun kabupaten/kota secara rinci.³

Urusan pemerintahan konkuren yang telah ditentukan dengan rigid mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, daerah provinsi maupun kabupaten/kota secara normatif terlihat sangat ideal. Namun demikian, tak bisa di pungkiri bahwa daerah sama sekali akan kehilangan kontrol atas sumber daya atau potensi unggulan yang berada dalam lintas daerah yang selama ini telah diserahkan kepada daerah untuk menjamin atau membiayai pelaksanaan urusan otonomi daerah. Apalagi urusan pemerintahan pilihan khususnya di bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara pemerintah

³ Alwadud Lule, *Problematika dan Idealitas Pengawasan Produk Hukum Daerah*. Cetakan Pertama (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm 91.

pusat dan daerah provinsi, dan urusan pemerintahan di bidang energi yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Dengan demikian, secara otomatis pemerintah daerah kabupaten/kota kehilangan beberapa bidang urusan pemerintahan pilihan. Hal ini akan mempengaruhi eksistensi daerah kabupaten/kota yang dalam proses pelaksanaan pemerintahan maupun meningkatkan PAD dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat bergantung pada urusan pemerintahan pilihan.

Menurut Despan Heryansyah⁴, sesungguhnya pergeseran titik berat otonomi bukanlah ke pemerintah daerah provinsi melainkan ke pemerintah pusat. Artinya telah terjadi penarikan kembali kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Despan mengidentifikasi beberapa hal yang kuat menjadi indikasi yang menunjukkan bahwa tidak terjadinya pergeseran otonomi daerah ke provinsi melainkan malah ditarik kembali ke pemerintah pusat, diantaranya, (1) setiap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah provinsi harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat; (2) sumber daya alam dan sumber daya manusia ditingkat daerah masih dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah pusat; (3) semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi tidak luput dari pengawasan pemerintah pusat, bahkan beberapa urusan harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat; (4) kewenangan pemerintah pusat untuk memberhentikan gubernur dari jabatannya jika gubernur tidak melaksanakan program strategis nasional; (5) kedudukan pemerintah daerah provinsi sebagai wilayah administrasi dan wakil pemerintah pusat di daerah; (6) kewajiban gubernur untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Pergeseran titik berat otonomi daerah menyisihkan beberapa problem yang sebetulnya akan mempengaruhi implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia, baik secara filosofi, sosiologis maupun yuridis. Diantara problem pergeseran otonomi daerah sesungguhnya telah mendistorsisi hakikat otonomi daerah, bahkan terjadi pergeseran pendulum dari desentralisasi ke resentralisasi.

KESIMPULAN

Pergeseran pendulum titik berat otonomi manakalah terjadi ketika diterapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa kewenangan yang sebelumnya menjadi kendali pemerintah daerah kabupaten/kota kini bergeser menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Bahkan jika diperhatikan secara mendalam, pergeseran titik berat otonomi tidak hanya bergeser dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah daerah provinsi, melainkan secara implisit kewenangan tersebut ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat. Implikasinya, hakikat otonomi yang sebetulnya membuat daerah leluasa dan mandiri dalam menyelenggarakan pemerintahan, malah berdialektika kearah yang dapat mendistorsisi hakikat otonomi daerah. Terlebih daerah provinsi didesain

⁴ Despan Heryansyah, *Pergeseran Politik Hukum Di Indonesia; Studi Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Tesis. Yogyakarta, 2016, hlm 438-439.

kedudukannya sebagai wilayah administratif telah menambah peluang besar atas upaya mendistorsis hakikat otonomi yang sesungguhnya.

DAFTAR PUSTAKA

Handoyo, B. Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Cetakan Kelima. Yogyakarta: Atma Jaya Press, 2015.

Heryansyah, Despan, *Pergeseran Politik Hukum Di Indonesia; Studi Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Tesis. Yogyakarta, 2016.

Lule, Alwadud, *Problematika dan Idealitas Pengawasan Produk Hukum Daerah*. Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.