

Format Kabinet Presidensial Multipartai dalam Tata Hubungan dan Pengelolaan Pemerintahan Daerah

Dody Nur Andriyan

Dosen dan Sekertaris Prodi Hukum Tata Negara IAIN Purwokerto
Pengurus APHTN HAN Wilayah Jawa Tengah
Peneliti Pusat Kajian Konstitusi dan
Kebijakan Daerah IAIN Purwokerto
JL. Jend A Yani No 40 A Purwokerto

Email: dodylaw@gmail.com

Abstrak

Dalam makalah ini dijelaskan bahwa terdapat hubungan antara kabinet/kementerian dengan pemerintah daerah. **Pertama**, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia bisa dikategorikan menganut *The Agency Model*. Yang memiliki peranan adalah Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan HAM. **Kedua**, pembentukan kabinet harus mempertimbangan hubungan wewenang, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya dan hubungan fungsional yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. **Ketiga**, pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian harus mempertimbangkan atau mendasarkan pada pembagian urusan pemerintahan. **Keempat**, diperlukan figur/sosok menteri yang memahami dinamika pemerintahan daerah, mampu membangun sinergi, kerjasama dan kolaborasi pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. **Kelima**, pembentukan kabinet mengakomodir zakken kabinet (kabinet ahli/kabinet professional). **Keenam**, pembentukan kabinet harus mengakomodir representasi daerah. **Ketujuh**, merger/penggabungan kementerian dilakukan didasarkan pada ruang lingkup tugas, pokok, fungsi, kewenangan yang sama.

Kata Kunci: kabinet, kementrian, pemerintah daerah, otonomi daerah

Abstract

*In this paper explained that there is a relationship between the cabinet / ministry and local government. **First**, the relationship between the central and regional governments in Indonesia can be categorized according to The Agency Model. Those who have a role are the Minister of the Interior, the Minister of Finance, the Minister of Law and Human Rights. **Second**, the formation of the cabinet must consider the relationship of authority, financial relations, public services, utilization of natural resources and other resources and functional relations that occur between the central government and regional governments. **Third**, the formation and arrangement of the cabinet / ministry must consider or base on the division of government affairs. **Fourth**, minister figures / figures who understand the dynamics of regional government are needed, able to build synergy, cooperation and collaboration between the central government and regional government. **Fifth**, the formation of the cabinet accommodates the zakken cabinet (expert cabinet / professional cabinet). **Sixth**, the formation of the cabinet must accommodate regional representation. **Seventh**, the merger / merger of the ministries is done based on the same scope of duties, principal, functions, authority.*

Keywords: cabinet, ministry, regional government, regional autonomy

1. Pendahuluan

Hasil dari kesepakatan bangsa Indonesia yang diwakili oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada saat melakukan amandemen I-IV Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) diantaranya adalah penguatan sistem Presidensial. Sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang pemegang eksekutifnya tidak harus bertanggungjawab kepada legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.¹

C.F. Strong, mengemukakan istilah *fixed eksekutif*, sebagai dasar identifikasi sistem presidensial, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Presiden selain berkedudukan sebagai kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan
- b. Presiden mempunyai wewenang mengangkat para menteri dan merupakan bawahannya
- c. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu, sehingga Presiden dalam masa jabatannya tidak bisa dijatuhkan oleh Parlemen
- d. Sebagai imbangannya, Presiden tidak pula dapat membubarkan parlemen
- e. Presiden bertanggungjawab terhadap konstitusi.²

Sedangkan menurut Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, ciri-ciri dari sistem pemerintahan Presidensial adalah:

- a. *It is based upon the separation of power principle* (didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas),
- b. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan legislatif atau mengundurkan diri ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas anggotanya)
- c. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet; the latter is wholly responsible to the chief eksekutif* (tidak ada pertanggungjawaban timbal balik antara Presiden dan kabinetnya; kemudian semua pertanggungjawaban berada di tangan kepala pemerintahan)
- d. *The executive is chosen by the electorate* (eksekutif dipilih oleh pemilih).³

1 Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jogjakarta: Total Media, 2008) hlm. 29

2 C.F. Strong, *Modern Political: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, (London: Sidwick & Jackson Limited, 1960), hlm. 239-240

3 Shepherd L. Witman and John J. Wuest, *Comparative Government Visualized*, (New Jersey: Littlefield, Adams & Co., 1960, hlm. 7

Mendasarkan pada hal tersebut diatas, apabila kemudian ciri-ciri sistem presidensial tersebut dicari dan diterapkan di Indonesia, antara lain terdapat dalam: Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara⁴, Presiden mengangkat duta dan konsul⁵, Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat⁶, Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat⁷, Presiden menyatakan keadaan bahaya, yang syarat keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang⁸, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa⁹.

Ciri sistem presidensial bahwa Presiden juga memiliki kedudukan sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan, hal tersebut di Indonesia terlihat dalam pengaturan di UUD 1945 Amandemen I-IV antara lain: Presiden dibantu oleh seorang wakil presiden¹⁰. Dalam hal menyelenggarakan dan menjalankan roda pemerintahan, Presiden dan wakil presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh presiden, dan setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, terkait dengan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.¹¹ Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Di dalam format ketatanegaraan Republik Indonesia, tugas pemerintahan yang diemban oleh Presiden bukan hanya urusan pemerintahan di Pusat Pemerintahan Ibukota Negara DKI Jakarta. Presiden juga memiliki kewenangan dalam hal menjalankan tugas pemerintahan sampai ke tingkat pemerintahan daerah.¹² Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Ketentuan lain yang semakin menegaskan bahwa kekuasaan Presiden dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, dibantu melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu, terdapat dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Inilah dasar hukum dari hubungan antara Kementerian (kabinet) dengan pemerintah daerah.

Setelah terpilihnya Ir. Joko Widodo dan Prof. DR. KH. Maruf Amin sebagai Presiden dan Wakil Presiden hasil dari Pemilihan Umum (Pemilu) Serentak 2019, maka saat ini perhatian dan sorotan publik terhadap Presiden dan Wakil Presiden terpilih adalah mengenai pembentukan kabinet atau kementerian. Keberhasilan, efektifitas dan efisiensi dalam

4 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 10

5 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 13 ayat (1)

6 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 13 ayat (3)

7 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 5 ayat (1)

8 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen I-IV Pasal 12

9 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen I-IV Pasal 22

10 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2)

11 UUD 1945 Amandemen I-IV Pasal 17 ayat (1), (2), (3) dan (4)

12 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 115-116

menjalankan roda pemerintahan sampai ke tingkat daerah sangat ditentukan dengan postur, format dan bahkan pemilihan orang yang menduduki jabatan menteri.¹³

Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri oleh Presiden, didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 setelah Amandemen I-IV. Konsep ini yang dalam ketatanegaraan disebut sebagai Hak Prerogatif Presiden. Hak Prerogatif Presiden dalam membentuk dan menyusun kabinet/kementerian dalam praktik kenegaraan seharusnya diserahkan secara mutlak kepada presiden tanpa adanya keterlibatan lembaga negara yang lain. Pemberhentian menteri oleh presiden dapat dilakukan di tengah-tengah masa jabatannya tersebut. Seluruh tindakan itu dalam praktiknya dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasihat, mendapatkan usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara lain, karena ini merupakan hak prerogatif presiden.¹⁴ Namun dalam praktik pelaksanaan di Indonesia, pembentukan dan penyusunan kabinet selalu terkait dengan masalah politis, koalisi dan intervensi atau pengaruh dari partai politik.

Hal ini terjadi karena memang desain ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tercermin dalam UUD 1945 Amandemen I-IV mengharuskan Presiden harus bisa menjalin sinergi dan kerjasama yang baik dengan Partai Politik di DPR.¹⁵ Bahkan kerjasama dan koalisi tersebut sudah terjadi sejak Calon Presiden dan Calon Wapres hendak maju mencalonkan diri di Pemilihan Umum Presiden/Wapres. Hal tersebut diperlukan untuk mengkonsolidasikan kekuatan demi memenangkan Pemilu, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden/Wakil Presiden. Sehingga koalisi pemilu tersebut kemudian berlanjut menjadi koalisi presidensial baik di DPR (Partai Koalisi Pemerintah) maupun di Pemerintahan.¹⁶ Hal inilah yang kemudian memunculkan istilah kabinet koalisi yaitu bahwa penunjukan dan pengangkatan menteri oleh Presiden memperhatikan dan menampung keterwakilan dari partai-partai koalisi, dengan kata lain, penunjukan menteri terkait dengan pembagian “jatah jabatan menteri” dengan partai koalisinya. Sedangkan istilah zakken kabinet (kabinet ahli atau kabinet profesional), adalah kabinet yang berisi menteri-menteri yang berasal dari kalangan profesional atau ahli di bidangnya dengan mengesampingkan pertimbangan politik koalisi.¹⁷ Pada titik inilah terjadi kompleksitas problematika dalam pembentukan, penyusunan dan penunjukan menteri yang menjadi bagian dari kabinet Presidensial multipartai yang kemudian harus sinergis dengan desain otonomi daerah dalam pemerintahan daerah Indonesia.

Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil Pemilu 2019 mempunyai tantangan pertama yang harus dilakukan adalah pembentukan, penyusunan dan pemilihan kabinet/kementerian termasuk memilih apakah zakken kabinet atau koalisi kabinet. Oleh karenanya yang akan dibahas dalam makalah ini bukan hanya mengidentifikasi hubungan kabinet presidensial

13 Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1996), hlm. 76

14 Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Cetakan Pertama*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 119.

15 Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara: Kombinasi Presidensial dan Multipartai dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2006), hlm. 8

16 Saldi Isra, “Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial,” *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, Volume II, Nomor 1*, (Juni 2009): 110

17 Jimly Asshiddiqie, *supranote* 13, hlm. 86

multipartai dengan pemerintah daerah, melainkan juga berusaha untuk memberikan rekomendasi terkait dengan desain dan format kabinet presidensial yang mampu bersinergi dengan tata pemerintahan di daerah yang menerapkan otonomi daerah.

2. Pembahasan

2.1. Sentralisasi, Desentralisasi, Dekonsentrasi, Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat dua cara yang dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Cara pertama adalah sentralisasi, yaitu bahwa segala urusan, fungsi, tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada Pemerintah Pusat yang kemudian pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara kedua dikenal sebagai desentralisasi, di mana urusan, tugas dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada Daerah¹⁸.

Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk Negara Republik Indonesia¹⁹. Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi inilah yang membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Atau dengan perkataan lain pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah.

Desentralisasi sebenarnya merupakan istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai pengaturan kewenangan. Di Indonesia sistem sentralisasi pernah diterapkan pada zaman kemerdekaan sampai Orde Baru. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari masyarakatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya merupakan istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Logemann sebagaimana dikemukakan oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan desentralisasi sebagai berikut.

Men kana an deze plaatselijke regeringen grote zelfstandigheid toekennen, met eigen geldmiddelen, eigen begroting en eigen diensten, die (een deel van) de departementale diensten vervangen. Dan spreekt men van decentralisatie, omdat (dit deel van) de staatstaak wordt vervuld door afzonderlijke openbare lichamen. (Pemerintah-pemerintah setempat ini dapat diberi kedudukan mandiri lepas, dengan keuangan sendiri, dengan anggaran

18 S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 81

19 Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm.

19

pendapatan dan belanja sendiri serta dinas-dinas sendiri, yang menggantikan (sebagian) dinas-dinas departemen. Dengan demikian terdapat desentralisasi, karena (bagian) tugas Negara (ini) dijalankan oleh badan-badan publik setempat yang ada di daerah.²⁰

Pelimpahan melalui dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang kepada perangkat (aparatus vertikal) di daerah yang hierarkinya berada di bawah pemerintahan pusat, sedangkan penyerahan dalam rangka desentralisasi merupakan pendelegasian urusan kepada daerah otonom. Terdapat tiga faktor yang menjadi dasar pembagian fungsi, urusan tugas dan wewenang antara Pusat dan daerah yakni, pertama, fungsi yang sifatnya berskala nasional dan berkaitan dengan eksistensi negara sebagai kesatuan politik diserahkan kepada pemerintah Pusat. Kedua, fungsi yang menyangkut pelayanan masyarakat yang perlu disediakan secara seragam atau standar untuk seluruh daerah. Fungsi pelayanan ini lebih sesuai untuk dikelola oleh pemerintah pusat mengingat lebih ekonomis apabila diusahakan di dalam skala besar (*economic of scale*). Ketiga fungsi pelayanan yang bersifat lokal, fungsi ini melibatkan masyarakat luas dan tidak memerlukan tingkat pelayanan yang standar (seragam). Fungsi demikian dapat dikelola oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat menyesuaikan pelayanan dengan kebutuhan serta kemampuan daerah masing-masing²¹.

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggung jawab antara Pusat dan Daerah menunjukkan bahwa tidak mungkin semua urusan pemerintahan diselenggarakan oleh Pusat saja. Pengakuan tersebut memberikan peluang kepada Daerah untuk berusaha mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri, dengan demikian pengaturan mengenai hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam hal ini adalah hubungan dalam bidang keuangan merupakan permasalahan yang memerlukan pengaturan yang baik, komprehensif dan responsif terhadap tuntutan kemandirian dan perkembangan daerah.

Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi, sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan²². Secara eksplisit, klausul tersebut menegaskan bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi melekat pada sistem pemerintahan negara, yang merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Ini berarti bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi bukan merupakan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena melekat pada sistem pemerintahan negara, maka baik asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi didesain sepenuhnya oleh pemerintah pusat, termasuk termasuk dimensi pengawasan dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh (aparatus) pemerintah pusat.²³

20 Hanif Nurholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Gasindo, 2005), hlm. 34

21 J.B. Kristiadi, *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan Daerah*, (Jakarta: JISS, PAU-IS-UI, 1992), hlm. 44

22 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 ayat (2) dan (3)

23 Tri Widodo W. Utomo, "Dekonsentrasi Dan Desentralisasi Dalam Diskursus Negara Kesatuan Dan Negara Federal", *Jurnal Ilmu Administrasi, Volume IX, Nomor 1*, (April 2012): 34

2.2. Hubungan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah

Prinsip klasik pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (*Local Government*).²⁴ Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.²⁵

Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan menjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip unity command*)²⁶.

Di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.²⁷ Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:

Pertama, *The relative Autonomy Model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan;

Kedua *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat;

Ketiga *The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan

24 M.Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 8

25 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 248.

26 Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan)", *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, volume 1*, (Edisi kedua 2004): 9

27 Ni'matul Huda, *supranote 25*, hlm. 241

pemerintah daerah. Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat factor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.²⁸

Apabila dicermati, Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum. Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih sama kedudukannya dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. Adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut mencerminkan bahwa Indonesia masih menjalankan adanya bentuk negara kesatuan. Daerah diberi kewenangan namun sudah diperinci dalam undang-undangnya, hal ini memberikan penafsiran bahwa pemberian kewenangan tersebut masih di bawah kontrol dan kendali dari pemerintah pusat. Apabila dikaitkan dengan teori Clarke dan Steward, model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bisa dikategorikan menganut *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.

Bentuk kontrol pemerintah pusat diwujudkan dengan adanya penyerahan urusan tersebut melalui penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria (NPSK) yang disusun oleh pemerintah pusat sebagai landasan bagi pemerintah daerah melaksanakan urusan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Selain itu pemerintah pusat juga dilakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.²⁹

2.3. Pembagian Urusan Kewenangan Pusat dan Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Evaluasi terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah yang dijalankan selama ini dengan menggunakan Undang-Undang 32 tahun 2004 adalah bahwa semata-mata Otonomi Daerah hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari Otonomi Daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah.

Sehingga konsep Otonomi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun

28 *Id.*, hlm. 248

29 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 16

2004 ialah ditetapkananya Urusan Wajib Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, tidak dibuat menjadi Peraturan Pemerintah seperti pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007) yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Daerah. Hal penting lainnya dalam hal politik hukum Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 adalah tentang kedudukan dan peranan Pemerintah Pusat menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diperkuat, baik Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 9 UU No 23/2014 ini ditegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Menurut ketentuan Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014, Urusan pemerintahan absolut meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri; atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren, ada yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada pula yang ditentukan sebagai kewenangan daerah.

Yang termasuk urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah itulah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan yang dimaksud sebagai urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren ialah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kota/kabupaten, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi patokan pelaksana otonomi daerah. Pembagian tersebut mencakup berbagai bidang, mulai dari perdagangan, pertanian, perikanan, pertambangan dan lain sebagainya. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas (a) Urusan Pemerintahan Wajib dan (b) Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib terdiri atas (i) Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan (ii) Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial.

Sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: (a) tenaga kerja; (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

(c) pangan; (d) pertanahan; (e) lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan Desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan. Sementara itu, yang termasuk kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi: (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

Menurut Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014 ini, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kriteria Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: (a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau (e) Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sedangkan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: (a) Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. Sementara itu, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: (a) Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya, dalam Pasal 14, ditentukan pula bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Urusan pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Dalam hal batas wilayah

kabupaten/kota yang dimaksud kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari daerah yang berbatasan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota dicantumkan pula secara eksplisit dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU No. 23 Tahun 2014. Sedangkan urusan-urusan pemerintahan konkuren lain yang tidak tercantum dalam lampiran undang-undang dianggap sebagai menjadi kewenangan tiap tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan masing-masing, yang penentuannya dilakukan dengan menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren seperti yang dimaksud di atas. Urusan pemerintahan konkuren tersebut ditetapkan dengan peraturan presiden.

Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang tidak berakibat pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan yang lain juga ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Perubahan-perubahan yang dipandang penting dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud di atas.

Menurut Pasal 16, Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang: (a) menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan (b) melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dimaksud tercermin dalam rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah nonkementerian yang pelaksanaannya harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud di atas, dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Peraturan Pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

2.4 Kementerian-Kementerian Yang Terkait dengan Tata Hubungan dan Tata Kelola Dengan Pemerintahan Daerah

Memperhatikan pola hubungan pemerintahan daerah saat menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya dan juga terkait dengan pembagian urusan kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Maka terlihat beberapa departemen/kementerian yang memiliki fungsi yang strategis untuk dapat melakukan koordinasi, sinergi dan kerjasama baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun pemerintah daerah dengan sesama pemerintah daerah.

1. Hubungan Wewenang

Dimana ini merupakan sebuah hubungan tentang urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah pusat, urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan yang dilaksanakan oleh pemerintah kota atau pemerintah kabupaten. Yang sangat terkait dengan hubungan kewenangan ini adalah konsepsi tentang triumvirat atau tiga poros kementerian yang harus dimiliki setiap negara modern. Ketiga poros kementerian (triumvirat) ini adalah Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertahanan. Di dalam Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara juga diatur bahwa triumvirat tersebut harus memiliki kantor pelaksana tugas di masing-masing daerah atau bahkan di luar negeri dalam rangka menjalankan tugas-tugas strategis demi keberlangsungan roda pemerintahan.

2. Hubungan Keuangan

Para pemerintah daerah yang memiliki SDA yang lebih besar tentunya akan menyambut dengan senang dan penuh partisipasi namun adanya kesenjangan seperti daerah yang tidak memiliki SDA yang baik dan miskin akan mendapatkan kekhawatiran dan ini akan mempengaruhi banyaknya pendapatan daerah yang mereka terima. Dan daerah otonom akan diberikan tuntutan agar bisa mencari sumber alternatif untuk mendapatkan sumber pembiayaan dan bantuan dari pemerintahan pusat. Departemen/Kementerian yang terkait dengan ini adalah Kementerian Keuangan.

3. Pelayanan Umum

Pemerintah pusat dan daerah tidak akan bisa dipisahkan sebagai sarana yang luas memberikan pelayanan menyeluruh terhadap masyarakat sebuah bangsa. Dan jika diartikan secara umum maka kedua jenis pemerintahan ini memegang tanggung jawab yang sejalan. Departemen/Kementerian yang terkait dengan ini adalah Menteri Perumahan Rakyat, Menteri Tenaga Kerja, Menteri Transmigrasi, Menteri Sosial, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Riset dan Pendidikan Tinggi, Menteri Agama. Di dalam Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara juga sudah ditegaskan pengaturan bahwa Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah.

4. Pemanfaatan SDA dan Sumber Daya Lainnya

Dimana akan terbentuk hubungan yang akan mengatur tentang pemanfaatan segala sumber kekayaan untuk kepentingan seluruh rakyat. Departemen/Kementerian yang terkait dengan ini adalah Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, Menteri Pertambangan, Menteri Kehutanan, Menteri Kelautan dan Kemaritiman.

5. Hubungan Fungsional

Ini merupakan sebuah hubungan yang didasari oleh konteks penyelenggaraan program pemerintah. Yang jika diartikan secara umum merupakan sebuah proses timbal balik yang berupa sebuah hubungan atau bagian yang terjadi karena faktor proses, kepentingan yang sama dan hubungan sebab akibat. Poros utama hubungan ini ada di Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan.

Pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian dalam hubungan tata kelola antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah juga sebaiknya mempertimbangkan atau mendasarkan pada pembagian urusan pemerintahan sebagaimana yang sudah dibahas sebelumnya. Memperhatikan urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar termasuk juga dalam rangka memperkuat dan mensinergikan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah maka dalam penyusunan kabinet, Presiden dan Wakil Presiden harus mempertimbangkan kementerian yang terkait dan diperlukan, antara lain: Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan ruang, Kementerian Perumahan Rakyat dan Pemukiman, Kementerian Sosial.

Memperhatikan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar termasuk juga dalam rangka memperkuat dan mensinergikan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah maka dalam penyusunan kabinet, Presiden dan Wakil Presiden harus mempertimbangkan kementerian yang terkait dan diperlukan, antara lain: kementerian tenaga kerja, kementerian pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, kementerian pangan, kementerian pertanahan dan agraria, kementerian lingkungan hidup, kementerian dalam negeri, kementerian desa, kementerian perhubungan, kementerian komunikasi dan informatika, kementerian koperasi, usaha kecil dan menengah, kementerian pemuda dan olahraga, kementerian pendidikan dan kebudayaan.

Sedangkan yang terkait dengan urusan pemerintahan pilihan, maka dalam penyusunan kabinet, Presiden dan Wakil Presiden mempertimbangkan kementerian terkait, yaitu: kementerian kelautan dan perikanan, kementerian pariwisata, kementerian pertanian, kementerian kehutanan, kementerian energi dan sumber daya mineral, kementerian perdagangan, kementerian perindustrian dan kementerian transmigrasi.

2.5. Beberapa Contoh Hubungan Kementerian di Pusat dengan Pemerintahan di Daerah Dalam kerangka Otonomi Daerah

Salah satu bentuk dari adanya Otonomi Daerah adalah terdapat kemandirian dan kebebasan dalam hal pembentukan, penamaan dan pemberian delegasi kewenangan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Unit Pemerintahan Daerah. Hal ini sesuai dengan prinsip dan tujuan otonomi daerah: ciri khas, keunikan, kondisi, situasi dan problem masing-masing daerah yang tentu saja berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain. Meskipun demikian, SKPD di masing-masing Pemerintahan Daerah tersebut tetap memiliki hubungan dengan Kabinet (kementerian) di Pemerintah Pusat. Penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan harus selalu diiringi dengan pemberian kewenangan, anggaran, sehingga kemudian

pemerintah daerah dapat secara optimal melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam rangka otonomi daerah.

Misalnya di Kabupaten Cilacap terdapat Kantor Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial (Disnakertransos), sedangkan di Kabupaten Purbalingga Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Sosial. Perbedaan nomenklatur (penamaan) ini sangat terkait dengan asas otonomi, desentralisasi dan dekonsentrasi. Karena Kabupaten Cilacap merupakan kabupaten terluas di Jawa Tengah dan dihadapkan dengan masalah jumlah penduduk serta animo masyarakat untuk melakukan transmigrasi sangat tinggi, sehingga di Kabupaten Cilacap terdapat Dinas yang menangani masalah transmigrasi yang disatukan dengan Dinas Tenaga Kerja dan Dinas Sosial sehingga nomenklturnya menjadi gabungan : Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi dan Sosial (Disnakertransos). Berbeda dengan Kabupaten Purbalingga (yang bersebelahan, bertetangga dengan Kabupaten Cilacap) luas wilayah, problem kependudukan dan animo warga Kabupaten Purbalingga untuk melakukan transmigrasi belum setinggi di Kabupaten Cilacap, sehingga di kabupaten Purbalingga tidak memerlukan dinas yang menangani masalah transmigrasi. Yang terdapat di Purbalingga adalah Dinas Tenaga Kerja dan Sosial (Disnakertransos).

Demikian juga dengan daerah yang memiliki potensi kekayaan alam berlimpah yang sesuai dengan karakter, ciri khas dan kekhususan suatu daerah. Pembentukan dan penyusunan SKPD di Pemerintahan Daerah tentu saja harus mendasarkan dan mengakomodir hal tersebut. Misalnya di Kabupaten Wonosobo yang memiliki potensi terkait pertanian dan perkebunan, tentu saja harus diadakan SKPD atau bahkan bentuk BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) atau Perusahaan Umum Daerah (Perusda) yang harus bisa mengelola dan memajukan sektor pertanian dan perkebunan. Kabupaten Cilacap yang memiliki potensi kelautan dan perikanan laut tentu saja akan berbeda dengan Wonosobo. Jika di Wonosobo penguatan lembaga SKPD dan prioritas anggarannya dialokasikan ke pertanian dan perkebunan, maka di Kabupaten Cilacap fokus dan prioritasnya lebih ditekankan kepada sektor kelautan dan perikanan laut.

Pembentukan Dinas Perikanan di Kabupaten Cilacap didasarkan pada Peraturan Bupati Cilacap Nomor 22 Tahun 2018 Tanggal 5 Januari 2018 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Tata Kerja, Unit Pelaksana Teknis Daerah, Dinas Perikanan Kabupaten Cilacap. Meskipun dibentuk melalui Peraturan Bupati, namun Dinas Perikanan di Kabupaten Cilacap (dan kabupaten lainnya), merupakan suatu instansi vertikal yang berada dibawah kordinasi dan tunduk kepada aturan dari Kementerian Kelautan dan dan Perikanan yang ada di pusat Jakarta.

Beberapa Kabupaten/Kota sudah membentuk BUMD atau Perusda melalui Peraturan Daerah. Pemda Kabupaten Banjarnegara misalnya, sudah mengatur dan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Taman Rekreasi Margasatwa Serulingmas. Sehingga pengelolaan Taman Rekreasi Margasatwa Serulingmas dapat dilakukan secara optimal oleh Pemda Banjarnegara dalam rangka untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Di dalam Perda tersebut diatur mengenai tata kelola dan manajemen Taman Rekreasi Margasatwa Serulingmas dalam suatu bentuk perusahaan umum yang profesional, akuntabel dan transparan sehingga di satu sisi Pemda memiliki

kemandirian dalam mengelola dan di sisi lain Pemda juga dapat secara optimal memperoleh Pendapatan Asli Daerah.

Demikian juga di Kabupaten Purbalingga, menerbitkan dan mengatur tentang Obyek Wisata andalan melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Obyek Wisata Air Bojongsari Kabupaten Purbalingga. Perlu dicatat, bahwa Owabong (Obyek Wisata Air Bojongsari) di Kabupaten Purbalingga adalah menyangga utama PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kabupaten Purbalingga. Pada tahun 2005 Owabong didirikan dengan modal usaha Rp 13 Miliar. Setelah 14 tahun eksis, tahun 2019 ini Owabong telah menghasilkan modal mencapai Rp 36 Miliar artinya telah BEP (*Break Event Point*) atau telah balik modal. Dan sekarang menjadi penyangga terbesar kontribusi PAD Purbalingga karena tahun 2019 ini telah berkontribusi Rp 5,6 miliar³⁰.

Otonomi Daerah juga ternyata membawa cerita sukses tentang koordinasi, kerjasama dan kolaborasi dari beberapa lintas daerah yang melibatkan kementerian terkait. Misalnya saja Barlingmascakebo (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, Kebumen dan Wonosobo). Adalah suatu bentuk regionalisasi dari beberapa kabupaten di Banyumas Raya yang karena kesamaan watak, bahasa, nasib, cita-cita dan perjuangan kemudian berkoordinasi, bekerjasama dan berkolaborasi membentuk suatu regionalisasi. Banyumas dengan ikon kota pendidikan, pariwisata, niaga ditopang oleh Cilacap dengan ikon kota industri, maritim, pelabuhan, bandara. Ditopang dan berkolaborasi dengan kabupaten penyuplai pangan dan bahan makanan yaitu Banjarnegara, Wonosobo, Purbalingga dengan hasil pertanian dan perkebunan yang melimpah dan Kebumen dengan hasil laut yang melimpah. Di Jawa Barat ada Ciayumajakuning (Ciamis, Indramayu, Majalengka dan Kuningan). Di Ibukota terkenal dengan Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi). Di Solo terkenal dengan sebutan Solo Raya (Surakarta, Klaten, Boyolali, Karanganyar, Sukoharjo, Wonogiri, Sragen).

Fenomena regionalisasi ini menguat seiring dengan otonomi daerah yang ternyata kemudian mengharuskan beberapa kota/kabupaten berkoordinasi, berkolaborasi dan bekerjasama. Yang pada awalnya untuk memudahkan dan menghilangkan salah paham dan miskordinasi, lama kelamaan kemudian memunculkan kesadaran untuk berkerjasama dan berkolaborasi. Barlingmascakeb lahir dan eksis juga ditopang dan melibatkan instansi kementerian pusat, seperti kementerian lingkungan hidup (masalah Daerah Aliran Sungai Serayu yang melintasi 5 kabupaten), kementerian tenaga kerja (masalah tenaga kerja yang lintas kabupaten), dan tentu saja kementerian dalam negeri dan masih banyak lainnya. Hal ini menunjukkan pembentukan kabinet dan kementerian harus memperhatikan format pemerintahan daerah, tata hubungan dan tata laksana pemerintahan daerah. Lebih dari itu pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian harus mampu menyokong, mendukung dan mengakselerasi pemerintah daerah, dan juga harus mampu mensinergikan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

30 "14 Tahun Eksis, Owabong Penyangga Utama PAD Purbalingga", *purbalinggakab.go.id*, 18 Maret 2019, diakses 5 Agustus 2019, <https://www.purbalinggakab.go.id/v1/14-tahun-eksis-owabong-penyangga-utama-pad-purbalingga/>

2.6. Desain dan Format Kabinet/Kementerian yang Sinergis Dengan Otonomi Daerah: Sebuah Ius Constituendum

Berkaitan dengan pemerintah daerah yang dilaksanakan dengan sistem otonomi daerah, maka desain dan format kabinet/kementerian yang direkomendasikan dalam paper ini adalah sebagai berikut:

1. Merupakan titik tengah antara Zakken Kabinet dengan Kabinet Koalisi.
Sistem presidensial multipartai memang sebuah keniscayaan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pasca Amandemen UUD 1945. Presiden dan Wakil Presiden terpilih tentu saja tidak bisa melupakan dan meninggalkan koalisi partai politik yang sudah mengusung dan berkerlingat untuk memenangkan kontestasi Pilpres 2019. Sehingga tentu saja akan terdapat kompensasi atas hal tersebut yaitu dengan pembagian “jatah” kursi kabinet/kementerian kepada partai-partai politik. Akan tetapi sebaiknya pembagian jatah kursi kabinet tersebut tetap harus memperhatikan kualitas, kompetensi dan *track record* dari personal menteri yang akan dipilih oleh Presiden. Selain itu komposisi jumlah kementerian yang di dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara diberi batasan paling banyak 34 kementerian, hendaknya tidak semua pos kementerian diisi dari Partai Politik. Presiden/Wakil Presiden akan lebih arif dan bijaksana apabila tetap mempertimbangkan orang-orang yang berkualitas dan memiliki prestasi serta berkemampuan dalam bidangnya (profesional atau akademisi). Misalnya pos Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tetap mempertimbangkan orang-orang profesional.
2. Memperhatikan Konsep Otonomi Daerah dan Mengakomodir Representasi Daerah
Pembentukan kabinet/kementerian juga seyogyanya memperhatikan konsep otonomi daerah yang diberlakukan di Indonesia. Pembentukan kementerian yang sangat urgen terkait dengan konsep otonomi daerah yaitu urusan pemerintahan wajib berupa pelayanan dasar adalah Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan ruang, Kementerian Perumahan Rakyat dan Pemukiman, Kementerian Sosial. Lebih dari itu dalam pemilihan jabatan menteri, Presiden/Wakil Presiden juga harus mengakomodir representasi daerah. Misalnya dengan mencari putra-putri terbaik dari daerah tertinggal, terluar dan daerah yang harus mendapatkan prioritas perhatian. Misalnya putra-putri daerah dari Papua, Nusa Tenggara, Flores, Maluku, Kalimantan. Tentu saja dengan tetap mempertimbangkan kualitas dan kompetensinya.

3. Penggabungan Beberapa Kementerian

Beberapa skema kementerian yang bisa dilakukan merger/penggabungan adalah: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi bisa dimerger/digabung dengan Kementerian Sosial. Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional juga bisa dirangkap/demerger/digabung dengan Menteri Perumahan dan Pemukiman Rakyat. Penggabungan/merger kementerian tersebut didasarkan pada ruang lingkup tugas, pokok, fungsi, kewenangan yang sama atau memiliki irisan yang sama.

3. Kesimpulan

Dari paparan makalah diatas, dipandang perlu untuk menyimpulkan, menegaskan dan merekomendasikan beberapa hal berikut:

1. Model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bisa dikategorikan menganut *The Agency Model*, dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Kementerian yang mempunyai peranan adalah Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Keuangan.
2. Bentuk kontrol pemerintah pusat diwujudkan dengan adanya penyerahan urusan tersebut melalui penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria (NPSK) yang disusun oleh pemerintah pusat sebagai landasan bagi pemerintah daerah melaksanakan urusan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat. Selain itu pemerintah pusat juga dilakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kementerian yang mempunyai peranan adalah Kementerian Dalam Negeri.
3. Pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian dalam hubungan tata kelola antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah harus memperhatikan hubungan wewenang, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA dan sumber daya lainnya dan hubungan fungsional. Kabinet/kementerian yang terkait adalah : Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Keuangan, Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, Kementerian Pertambangan, Kementerian Kehutanan, Kementerian Kelautan Dan Kemaritiman, Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Transmigrasi, Kementerian Sosial, Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan, Kementerian Riset Dan Pendidikan Tinggi, Kementerian Agama.
4. Pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian dalam hubungan tata kelola antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah juga sebaiknya

mempertimbangkan atau mendasarkan pada pembagian urusan pemerintahan. Baik yang terkait dengan urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar, urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar, maupun urusan pilihan.

5. Pembentukan kabinet dan kementerian harus memperhatikan format pemerintahan daerah, tata hubungan dan tata laksana pemerintahan daerah. Lebih dari itu pembentukan dan penyusunan kabinet/kementerian harus mampu menyokong, mendukung dan mengakselerasi pemerintah daerah.
6. Pembentukan dan penyusunan kabinet juga harus memperhatikan fenomena otonomi daerah yang banyak memunculkan kemandirian dan kebebasan daerah dalam mengelola sektor ekonomi kreatif dan memunculkan regionalisasi antara daerah. Oleh karenanya, Presiden/Wakil Presiden harus mampu memilih sosok menteri yang mampu memahami dinamika pemerintahan daerah, mampu membangun sinergi, kerjasama dan kolaborasi lebih dari itu juga harus mampu mensinergikan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.
7. Dalam pembentukan dan penyusunan kabinet hendaknya juga tidak melulu didasarkan pada kabinet koalisi, melainkan juga harus mengakomodir zakken kabinet (kabinet ahli/kabinet professional). Misalnya pos Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tetap mempertimbangkan orang-orang profesional.
8. Presiden/Wakil Presiden juga harus mengakomodir representasi daerah. Misalnya dengan mencari putra-putri terbaik dari daerah tertinggal, terluar dan daerah yang harus mendapatkan prioritas perhatian. Misalnya putra-putri daerah dari Papua, Nusa Tenggara, Flores, Maluku, Kalimantan. Tentu saja dengan tetap mempertimbangkan kualitas dan kompetensinya.
9. Beberapa Kementerian dapat dilakukan merger/penggabungan. Penggabungan/merger kementerian tersebut didasarkan pada ruang lingkup tugas, pokok, fungsi, kewenangan yang sama atau memiliki irisan yang sama.

Referensi

Buku Literatur

- Andriyan, Dody Nur. *Hukum Tata Negara: Kombinasi Presidensial dan Multipartai dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1996.
- Chaidir, Ellydar. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Jogjakarta: Total Media, 2008.
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Cetakan Pertama*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Isra, Saldi. "Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial." *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, Volume II, Nomor 1* (Juni 2009).
- Kristiadi, J.B. *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: JISS, PAU-IS-UI, 1992.
- Lubis, M. Solly. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*. Bandung: Alumni, 1983.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- . *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Nurholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gasindo, 2005.
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Strong, C.F., *Modern Political: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*. London: Sidwick & Jackson Limited, 1960.
- Witman, Shepherd L. and John J. Wuest. *Comparative Government Visualized*. New Jersey; Littlefield, Adams & Co, 1959.

Jurnal

- Tri Widodo W. Utomo. "Dekonsentrasi Dan Desentralisasi Dalam Diskursus Negara Kesatuan Dan Negara Federal." *Jurnal Ilmu Administrasi, Volume IX, Nomor 1*. April 2012.
- Sadu Wasistiono. "Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan)". *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, volume I*. Edisi kedua 2004.

Internet

- "14 Tahun Eksis, Owabong Penyangga Utama PAD Purbalingga." *Purbalinggakab.go.id*, 18 Maret 2019. Diakses 5 Agustus 2019. <https://www.purbalinggakab.go.id/v1/14-tahun-eksis-owabong-penyangga-utama-pad-purbalingga/>.

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementrian Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

Biografi Penulis

Dody Nur Andriyan, S.H., M.H. Dilahirkan di Cilacap, 07 Januari 1982. Menempuh pendidikan SD sampai SMA di Kabupaten Cilacap. Lulus S1 dari Fakultas Hukum Univ Jenderal Soedirman (Unsoed) Purwokerto tahun 2005 dengan konsentrasi Bagian Hukum Tata Negara, Lulus S2 Magister Ilmu Hukum Unsoed Purwokerto tahun 2010 juga dengan konsentrasi Jurusan Kenegaraan (HTN).

Pada tahun 2005 sd 2010 sempat mengajar di FH Unsoed sebagai Dosen Kontrak sembari lanjut kuliah S2, lalu 2011 sd 2015 bekerja sebagai Regional Legal Officer di PT. Bank Mega, Tbk KCU Purwokerto dan saat ini kembali ke dunia kampus sebagai Dosen Tetap di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto, Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara. Selain itu juga menjadi Dosen Luar Biasa di Fak Hukum Univ Nahdlatul Ulama (UNU) Purwokerto dan di Institut Telekomunikasi Telkom (IT Telkom) Purwokerto.

Bakat dalam dunia menulis karya ilmiah sudah nampak sejak remaja, pada saat SMP meraih Juara 1 LKTI Tingkat SLTP se Kabupaten Cilacap. Pada saat di bangku SMA dengan menjadi Juara 1 LKTI Tingkat SLTA Se Kabupaten Cilacap.

Aktif terlibat dalam beberapa kegiatan pengabdian, penelitian dan kerjasama baik dengan instansi Pemerintah Daerah, ataupun dengan Instansi Pusat. Beberapa kali terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah kerjasama dengan DPRD dan Pemerintahan Daerah diantaranya dengan Kabupaten Cilacap, Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Wonosobo, Kebumen, Tegal, Cirebon.