

DISHARMONI ANTARA ASAS OTONOMI DAERAH DAN INTERVENSI PEMERINTAH PUSAT

Bagas Pardana Siregar¹, Bambang Fitrianto²,
Rosyad Syahidin³, Utang Rosidin⁴

^{1, 2, 3, 4}Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati, Indonesia

*Email korespondensi: pardanabagas@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis disharmoni antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meskipun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan ruang bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan secara mandiri, dalam praktiknya sering terjadi intervensi dari pemerintah pusat yang menimbulkan ketidaksesuaian dengan semangat otonomi. Hal ini menimbulkan ketegangan dalam hubungan pusat dan daerah serta berdampak pada efektivitas pembangunan daerah. Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimanakah hakikat otonomi daerah dalam kaitannya dengan pembangunan daerah dan bagaimanakah disharmoni antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat. Metode penelitian hukum normative menggunakan tiga pendekatan utama, yaitu statute approach, conceptual approach, dan theoretical approach untuk mengkaji disharmoni antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat yang akan dianalisis secara deskriptif-analitis kualitatif.

Kata Kunci: Disharmoni, Otonomi Daerah, Intervensi, Pemerintah Pusat

A. PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan di Indonesia telah mengalami pergeseran signifikan dari sentralisasi menuju desentralisasi, di mana pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menjadi landasan utama. Desentralisasi ini diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah, yang memungkinkan pemerintah daerah untuk mengurus dan

mengatur urusannya sendiri.¹ Secara formal, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Definisi ini diperkuat dalam Pasal 1 ayat 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), yang menyatakan bahwa otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²

Sejarah otonomi daerah di Indonesia bermula dari lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1945, yang menetapkan tiga jenis daerah otonom: karesidenan, kabupaten, dan kota. Meskipun undang-undang ini memiliki masa berlaku yang terbatas, ia kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Didaerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiriyang berfokus pada pengaturan susunan pemerintahan daerah. Evolusi regulasi terus berlanjut hingga puncaknya dengan diundangkannya UU Pemda. Meskipun telah lebih dari dua dekade berjalan, filosofi dan tujuan otonomi daerah dinilai belum sepenuhnya tercapai sesuai harapan. Data dari Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri menunjukkan bahwa banyak daerah masih memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bawah 20 persen dan sangat bergantung pada Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dari pemerintah pusat. Ketergantungan finansial ini menjadi perhatian serius, mengingat kewenangan telah dilimpahkan kepada daerah, namun kemandirian fiskal belum terwujud.

Hal ini menunjukkan bahwa, meskipun semangat desentralisasi diusung, implementasi praktisnya dalam kerangka negara kesatuan seringkali menghadapi tantangan yang menghambat pencapaian kemandirian sejati. Ada suatu ketegangan mendasar: sementara semangat dan tujuan hukum otonomi adalah memberdayakan daerah, praktik pelaksanaannya dalam sistem negara kesatuan seringkali memunculkan kecenderungan sentralistik yang justru melemahkan tujuan otonomi itu sendiri, seperti inovasi lokal dan kemandirian. Prinsip "negara kesatuan" dapat ditafsirkan oleh pemerintah pusat sebagai justifikasi untuk melakukan

¹ Saragih, Jopinus, Nursaimatussaddiya Nursaimatussaddiya, and Muhammad Fikri Aufa. "Sistem Pemerintahan Indonesia." *CV. Strata Persada Academia* (2024): 1-143.

² Adiwilaga, Rendy, Yani Alfian, and Ujud Rusdia. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Deepublish, 2018. 3

pengawasan dan intervensi yang ekstensif, meskipun hal tersebut secara tidak langsung membatasi ruang gerak otonomi daerah.³

Otonomi daerah memegang peranan krusial dalam pembangunan nasional. Ia dirancang sebagai instrumen untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Kebijakan ini diharapkan dapat mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah, memberdayakan perekonomian lokal, dan menciptakan akuntabilitas lokal yang lebih baik. Lebih jauh, otonomi daerah membuka peluang bagi daerah untuk mengoptimalkan keunggulan komparatif dan kompetitif yang dimiliki, serta mengembangkan potensi ekonomi daerah berdasarkan kekayaan lokalnya.⁴

Namun, dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah seringkali diwarnai oleh "tarik menarik kepentingan" (*spanning of interest*). Fenomena disharmoni ini semakin parah akibat ketidakmampuan aparaturnya pemerintah daerah dalam menafsirkan substansi undang-undang dan peraturan pelaksana, serta kurangnya keselarasan antara strategi otonomi sektoral.⁵ Konflik vertikal (pusat-daerah) maupun horizontal (antar-daerah) yang timbul dari disharmoni ini berdampak negatif pada lambatnya pembangunan daerah, terhambatnya konektivitas antarwilayah, menurunnya kualitas pelayanan publik, dan terkikisnya kepercayaan rakyat.⁶ Observasi menunjukkan bahwa pemerintah pusat masih memiliki sikap "mendua": di satu sisi menyadari urgensi pelaksanaan otonomi daerah secara tuntas, namun di sisi lain berusaha tetap mengendalikan daerah secara kuat. Ketergantungan finansial daerah pada pemerintah pusat, seperti yang ditunjukkan oleh rendahnya PAD dan tingginya ketergantungan pada TKDD, bukan sekadar gejala, melainkan penyebab mendasar dari disharmoni yang terus-menerus. Sistem perimbangan keuangan yang ada saat ini bahkan tidak memberikan insentif yang kuat bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja ekonominya, kecuali melalui eksploitasi sumber daya alam. Kelemahan fiskal ini memberikan

³ Yani, Ahmad. "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12.2 (2018): 119.

⁴ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010). 122

⁵ Sukadi, Imam. "Sistem Pemerintahan Indonesia dan implikasinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara." *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* 4.1 (2021): 119-128.

⁶ Wijayanti, Septi Nur. "Hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014." *Jurnal Media Hukum* 23.2 (2016): 186-199.

pemerintah pusat pengaruh signifikan untuk melakukan intervensi, yang pada akhirnya membatasi aspek "mengurus sendiri" dari otonomi daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hakikat otonomi daerah dalam kaitannya dengan pembangunan daerah, serta mengidentifikasi dan menganalisis disharmoni yang timbul antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat. Secara akademik, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai hubungan pusat-daerah dan desentralisasi di negara kesatuan. Secara praktis, temuan dan rekomendasi yang dihasilkan diharapkan dapat menjadi masukan berharga bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan strategi harmonisasi hubungan pusat-daerah yang lebih efektif demi tercapainya tujuan otonomi daerah secara optimal. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah hakikat otonomi daerah dalam kaitannya dengan pembangunan daerah dan bagaimanakah disharmoni antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat.

B. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang bertumpu pada kajian terhadap norma-norma hukum tertulis serta asas-asas hukum yang relevan.⁷ Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan utama, yaitu *statute approach*, *conceptual approach*, dan *theoretical approach* untuk mengkaji disharmoni antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Statute approach* digunakan untuk menelaah dan menganalisis ketentuan hukum yang berlaku, khususnya UU Pemda dan berbagai regulasi lain yang mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.⁸ *Conceptual approach* digunakan untuk mengkaji berbagai pandangan dan doktrin hukum mengenai prinsip otonomi daerah, sentralisasi, dan desentralisasi sebagai landasan filosofis dan teoritis dalam pengaturan hubungan antara pusat dan daerah. Sementara itu, *theoretical approach* bertujuan untuk menerapkan teori-teori hukum administrasi dan teori sistem hukum dalam menganalisis ketidakharmonisan atau tumpang tindih kewenangan yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.⁹ Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan akan dianalisis secara kualitatif

⁷ Ali, Zainuddin. *Metode penelitian hukum*. Sinar Grafika, 2021. 1

⁸ Rahayu, Derita Prapti, M., dan Sesi Ke. "Metode Penelitian Hukum." *Yogyakarta: Thafa Media* (2020). 3

⁹ Tan, David. "Metode penelitian hukum: Mengupas dan mengulas metodologi dalam menyelenggarakan penelitian hukum." *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8.8 (2021): 2463-2478.

dengan pendekatan deskriptif-analitis untuk mengidentifikasi akar permasalahan disharmoni serta mencari solusi hukum yang dapat menguatkan prinsip otonomi daerah tanpa mengabaikan fungsi koordinatif pemerintah pusat.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Hakikat Otonomi Daerah dan Kontribusinya terhadap Pembangunan Daerah

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI.¹⁰ Konsep ini merupakan perwujudan dari asas desentralisasi, di mana penyerahan wewenang pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah dilakukan untuk mengurus aturannya sendiri. Landasan hukum otonomi daerah di Indonesia sangat kuat dan telah mengalami evolusi seiring perkembangan zaman. Secara konstitusional, otonomi daerah diatur dalam UUD 1945 Amandemen ke-2, khususnya pada Pasal 18 Ayat 1 sampai 7, Pasal 18A ayat 1 dan 2, serta Pasal 18B ayat 1 dan 2. Selain itu, TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998 juga menjadi landasan penting mengenai Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Landasan hukum terkini dan paling komprehensif adalah UU Pemda, yang menggantikan UU Nomor 32 Tahun 2004. UU Pemda ini secara eksplisit mengatur pembagian urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah inilah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.¹¹

Berikut ini akan disajikan perubahan landasan hukum otonomi daerah di Indonesia, memberikan gambaran kronologis mengenai perubahan dan penyesuaian regulasi yang telah terjadi. Tabel ini penting untuk memahami konteks historis dan landasan hukum yang mendefinisikan ruang lingkup dan batasan otonomi daerah.¹²

¹⁰ Putra, Rico, and Surya Hidayat. "Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Hubungannya dengan Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Jambi." *Jurnal Perspektif Pembiayaan Dan Pembangunan Daerah* 3.4 (2016): 243-256.

¹¹ Risal, Muhammad. "Kearifan Lokal Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus: Kearifan Lokal Di Daerah Apau Kayan Kabupaten Malinau)." *Jurnal Administrative Reform* 4.2 (2017): 106-126.

¹² Lino, Maria M., and Jeni J. Therik. "Desentralisasi dan Pelayanan Publik di Indonesia." *Jurnal Administrasi Publik* 16.1 (2019): 61-72.

Tabel : Perubahan Dasar Hukum Otonomi Daerah di Indonesia

Undang-Undang	Tahun	Fokus/Keterangan	Status Terkini
UU No. 1 Tahun 1945	1945	Menetapkan tiga jenis daerah otonom (karesidenan, kabupaten, kota). Periode berlaku terbatas.	Diganti UU No. 22/1948
UU No. 22 Tahun 1948	1948	Berfokus pada pengaturan susunan pemerintahan daerah.	Diganti UU No. 32/2004
UU No. 32 Tahun 2004	2004	Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.	Dicabut oleh UU No. 23/2014
UU No. 23 Tahun 2014	2014	Undang-undang terkini tentang Pemerintahan Daerah. Mengatur pembagian urusan pemerintahan (absolut, konkuren, umum) dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.	Berlaku

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia didasarkan pada beberapa prinsip fundamental yang menjadi pedoman operasionalnya:

- Prinsip Kesatuan: Otonomi daerah berfokus pada kesejahteraan masyarakat lokal, mengutamakan aspirasi setempat, demi memperkokoh NKRI.
- Prinsip Nyata: Pemberian otonomi dijalankan secara nyata, sesuai dengan tugas, wewenang, dan kewajiban yang telah diberikan oleh perundang-undangan. Pemerintah daerah berperan aktif dalam mengatur aktivitas pemerintahan serta pengembangan daerahnya masing-masing. Ini menegaskan bahwa otonomi bukan sekadar konsep, melainkan harus memiliki substansi implementatif yang memungkinkan daerah untuk bertindak secara konkret.
- Prinsip Penyebaran: Memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk berperan aktif, kreatif, dan inovatif dalam mengembangkan daerahnya sesuai potensi dan kebutuhan. Desentralisasi dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi.
- Prinsip Bertanggung Jawab: Sistem penyelenggaraan otonomi harus sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya otonomi, yaitu agar suatu daerah dapat berkembang menuju kesejahteraan. Prinsip ini menekankan akuntabilitas dalam penggunaan hak dan wewenang.
- Prinsip Pemberdayaan: Bertujuan pada peningkatan daya guna serta hasil guna dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di suatu daerah, khususnya terhadap pembangunan dan pelayanan bagi

masyarakat daerah setempat. Ini juga menjadi fondasi dalam menjaga stabilitas politik dan kesatuan bangsa.

- f. Prinsip Seluas-luasnya: Daerah diberi kewenangan untuk mengatur seluruh urusan pemerintahan di luar urusan yang ditetapkan dalam UU. Namun, otonomi ini tidak mencakup kewenangan dalam hal politik luar negeri, agama, moneter, keamanan, peradilan, serta fiskal nasional. Batasan ini menunjukkan bahwa otonomi daerah tetap berada dalam kerangka negara kesatuan yang utuh.

Pemberian otonomi daerah memiliki tujuan yang multidimensional, mencakup peningkatan pelayanan umum, kesejahteraan masyarakat, daya saing daerah, demokratisasi, efisiensi pemerintahan pusat, serta pengembangan kehidupan demokrasi dan keadilan.¹³ Otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik secara maksimal melalui respons cepat dari lembaga pemerintahan daerah sehingga manfaatnya dapat langsung dirasakan oleh masyarakat. Dengan menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat dan bijaksana, daerah otonom juga dituntut mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.¹⁴ Selain itu, otonomi mendorong daerah untuk menggali dan mengoptimalkan potensi lokal guna meningkatkan daya saing dengan tetap memperhatikan keanekaragaman, kekhususan, dan keistimewaan daerah, serta berlandaskan pada PAD dan prinsip Bhineka Tunggal Ika. Otonomi juga berfungsi sebagai sarana mewujudkan demokratisasi pemerintahan daerah dengan meningkatkan partisipasi masyarakat sipil dan menciptakan akuntabilitas lokal yang lebih memperhatikan hak-hak warga. Dari sisi pemerintah pusat, otonomi daerah menjadi instrumen penting untuk meringankan beban administratif yang tidak perlu, sehingga pusat dapat lebih fokus pada perumusan kebijakan makro yang bersifat nasional dan strategis. Lebih jauh, otonomi daerah dimaksudkan untuk memperkuat kehidupan demokrasi, mewujudkan keadilan dan pemerataan, serta menjaga hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka memperkokoh keutuhan NKRI.¹⁵

Otonomi daerah memberikan dampak signifikan terhadap pembangunan di tingkat lokal melalui kewenangan yang luas bagi pemerintah daerah untuk mengelola urusan ekonomi, sosial, dan politik

¹³ Safitri, Sani. "Sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia." *Jurnal Criksetra* 5.9 (2016): 79-83.

¹⁴ Christia, Adissya Mega, and Budi Ispriyarso. "Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia." *Law Reform* 15.1 (2019): 149-163.

¹⁵ Bahasoan, Awal Nopriyanto, et al. "Otonomi Daerah dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia: Literature Review." *Ekonomis: Journal of Economics and Business* 8.1 (2024): 43-46.

secara mandiri. Di bidang ekonomi, otonomi mendorong optimalisasi potensi lokal, peningkatan daya saing, dan inovasi daerah yang seharusnya mengarah pada kemandirian fiskal. Namun, setelah lebih dari dua dekade pelaksanaan, sebagian besar daerah masih menunjukkan ketergantungan tinggi pada transfer pusat akibat rendahnya PAD dan tidak adanya insentif yang cukup dalam sistem perimbangan keuangan, kecuali eksploitasi sumber daya alam. Hal ini membuat prinsip otonomi yang "nyata" dan "bertanggung jawab" menjadi sulit ditegakkan. Di bidang sosial, pelimpahan kewenangan membuka ruang bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan lokal, memperkuat ikatan sosial budaya, serta meningkatkan harga diri masyarakat melalui partisipasi dan kesempatan kerja.

Sementara itu, secara politik, otonomi daerah menumbuhkan akuntabilitas, responsivitas, dan partisipasi publik yang menjadi fondasi demokrasi lokal, serta berperan sebagai mekanisme kontrol terhadap potensi dominasi kekuasaan pusat. Meski demikian, otonomi juga berpotensi melahirkan patologi baru berupa konsentrasi kekuasaan lokal, etnosentrisme, dan munculnya "raja-raja kecil", terutama jika tidak diiringi dengan pengawasan masyarakat sipil dan sistem akuntabilitas yang kuat. Selain itu, konsep kekhususan daerah sebagai aset pembangunan belum sepenuhnya diakomodasi oleh sistem keuangan daerah yang masih berpihak pada sektor ekstraktif, sehingga daerah dengan potensi non-sumber daya alam seperti budaya atau pariwisata—cenderung terpinggirkan. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi insentif fiskal yang mampu mendorong keragaman pembangunan berbasis keunikan lokal secara berkelanjutan.

2. Disharmoni antara Asas Otonomi Daerah dan Intervensi Pemerintah Pusat

Hubungan antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat seringkali diwarnai oleh disharmoni, yang termanifestasi dalam berbagai bentuk konflik dan dampak negatif terhadap tata kelola pemerintahan dan pembangunan daerah. Intervensi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dilakukan dalam berbagai bentuk yang bertujuan menjaga keselarasan nasional dan efisiensi pemerintahan. Salah satu bentuk utamanya adalah intervensi fiskal, khususnya dalam hal pengelolaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), pemerintah pusat mengatur agar tarif yang ditetapkan daerah tetap rasional dan tidak membebani pelaku usaha, sekaligus menjaga keseimbangan dengan kebijakan fiskal nasional. Selain

itu, intervensi ini juga mencakup penguatan perencanaan ekonomi daerah, alokasi dana yang lebih adil, pengelolaan utang yang terkendali, hingga pengembangan SDM dan sistem pengawasan keuangan daerah. Di sisi lain, intervensi dalam bentuk regulasi dan pengawasan dilakukan melalui penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang harus menjadi acuan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan. Pemerintah pusat juga mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah, baik melalui kementerian maupun gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Tak jarang, pemerintah pusat juga menetapkan program-program nasional yang wajib dijalankan daerah, meskipun tidak selalu selaras dengan kebutuhan dan prioritas lokal.¹⁶

Alasan utama intervensi pemerintah pusat adalah untuk menjaga keutuhan NKRI memastikan adanya keselarasan antara kebijakan nasional dan daerah, serta mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan tanpa mengurangi hak otonomi daerah. Intervensi juga dimaksudkan untuk menjamin efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, serta memastikan bahwa sumber daya nasional digunakan secara optimal. Selain itu, pemerintah pusat berupaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan kapasitas pengelolaan keuangan di daerah sebagai bagian dari pembinaan institusional. Intervensi menjadi penting dalam mengatasi potensi kegagalan pasar, ketimpangan pembangunan antarwilayah, serta eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan oleh daerah. Dengan kata lain, meskipun otonomi daerah memberi ruang bagi kemandirian, intervensi pusat tetap dianggap perlu untuk menjaga keseimbangan dan integrasi nasional dalam kerangka negara kesatuan.¹⁷

Disharmoni antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat termanifestasi dalam berbagai bentuk konflik yang nyata dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu bentuk utama adalah tumpang tindih kewenangan serta ketidakjelasan regulasi yang menimbulkan konflik antara pusat dan daerah, seperti hilangnya kewenangan daerah dalam menerbitkan Amdal dan izin lingkungan, pengelolaan ketenagalistrikan, dan persetujuan kawasan ekonomi khusus. Selain itu, masalah ketergantungan fiskal menjadi sorotan utama, karena banyak daerah masih memiliki PAD rendah dan sangat bergantung pada

¹⁶ Pamuji, Kadar. "Kebijakan Pengelolaan Pajak Daerah dalam Kerangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Analisa terhadap Implementasi Wewenang Pengelolaan Pajak Daerah oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)." *Jurnal Dinamika Hukum* 14.3 (2014): 430-444.

¹⁷ Sommaliagustina, Desi. "Implementasi otonomi daerah dan korupsi kepala daerah." *Journal of Governance Innovation* 1.1 (2019): 44-58.

dana transfer dari pusat. Sistem perimbangan keuangan yang ada tidak cukup memberi insentif bagi daerah untuk mendorong kemandirian ekonomi kecuali melalui eksploitasi sumber daya alam, yang justru memperdalam ketimpangan regional. Di sisi lain, terdapat sikap ambivalen dari pemerintah pusat yang satu sisi mendukung otonomi daerah namun di sisi lain tetap berupaya mempertahankan kendali, terutama atas kewenangan yang bernilai strategis dan finansial tinggi.¹⁸

Konflik juga muncul dalam bentuk etnosentrisme dan primordialisme yang semakin menguat di tingkat lokal akibat otonomi, di mana kekuasaan kepala daerah yang terlalu dominan berpotensi menumbuhkan loyalitas sempit dan memicu kompetisi tidak sehat antarwilayah. Selain itu, praktik "resentralisasi terselubung" mulai terlihat, di mana pusat mengintervensi secara tidak langsung dengan menyesuaikan kebijakan daerah, seperti RPJMD, agar sejalan dengan prioritas nasional. Fenomena ini secara diam-diam melemahkan semangat otonomi yang dijamin oleh konstitusi. Disharmoni ini semakin kompleks akibat kurangnya keselarasan dan komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah. Meskipun sistem hubungan formal telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan, dalam pelaksanaannya masih ditemukan ketidaksinkronan dan persepsi diskriminasi dari daerah terhadap pusat, yang jika tidak dikelola dengan baik dapat melemahkan sistem presidensial dan stabilitas politik secara umum.¹⁹

Dampak dari intervensi yang tidak selaras dengan asas otonomi daerah sangat terasa dalam efektivitas pemerintahan dan pembangunan. Salah satu dampak paling nyata adalah lambatnya pembangunan daerah akibat konflik kewenangan dan tidak sinkronnya program pusat dan daerah, yang berujung pada terhambatnya konektivitas antarwilayah dan rendahnya kualitas pelayanan publik. Intervensi yang tidak terkoordinasi juga menimbulkan inefisiensi dalam birokrasi dan menciptakan ketidakharmonisan antara tingkat pemerintahan. Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah pun terancam akibat disharmoni yang berkepanjangan, karena masyarakat menilai bahwa baik pusat maupun daerah gagal mewujudkan tata kelola yang efektif. Selain itu, potensi inovasi dan kreativitas daerah ikut terhambat karena daerah menjadi terlalu bergantung pada arahan pusat. Dalam situasi seperti ini, otonomi yang seharusnya

¹⁸ Fikriana, Askana, and Jihadi Akbar Yusuf. "Dinamika Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Di Era Otonomi Daerah." *Dalihan Na Tolu: Jurnal Hukum, Politik dan Komunikasi Indonesia* 2.02 (2024): 44-52.

¹⁹ Fikriana, Askana, and Jihadi Akbar Yusuf. "Dinamika Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Di Era Otonomi Daerah." *Dalihan Na Tolu: Jurnal Hukum, Politik dan Komunikasi Indonesia* 2.02 (2024): 44-52.

menjadi ruang untuk pengembangan kebijakan lokal justru berubah menjadi ruang baru bagi praktik penyalahgunaan anggaran, terutama jika tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang kuat dan partisipasi masyarakat sipil yang efektif.

Prinsip "negara kesatuan" seringkali menjadi dasar bagi pemerintah pusat untuk melakukan intervensi yang intensif dalam urusan daerah, meskipun kewenangan tersebut dirumuskan secara umum dalam konstitusi. Hal ini kontras dengan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola urusan rumah tangganya sendiri, selama tidak bertentangan atau belum diatur oleh pemerintah pusat. UU Pemda dan turunannya secara ekstensif mengatur pembinaan dan pengawasan serta penetapan NSPK yang wajib dipedomani daerah. Konsep negara kesatuan, meskipun fundamental untuk kohesi nasional, dapat ditafsirkan dan dioperasionalkan oleh pemerintah pusat sebagai justifikasi untuk kontrol yang luas dan terkadang bersifat intrusif, yang berpotensi mengarah pada resentralisasi *de facto* atau "sentralisasi lunak".²⁰

Hal ini berarti bahwa meskipun ada kerangka hukum yang secara eksplisit memberikan otonomi, pemerintah pusat tetap memiliki pengaruh signifikan untuk membentuk atau bahkan mengesampingkan kebijakan lokal melalui peran pengawasan dan penetapan standar. Ini menciptakan ketegangan yang berkelanjutan di mana kebutuhan sah pemerintah pusat akan koherensi dan konsistensi nasional dapat berbenturan dengan aspirasi daerah untuk pemerintahan mandiri yang sejati. Ambiguitas dalam definisi "belum diatur oleh pemerintah pusat" dapat dimanfaatkan secara strategis oleh pusat untuk memperluas cakupan intervensinya, yang mengarah pada "tarik menarik kepentingan" dan melemahkan semangat otonomi.²¹

Selain itu, permasalahan disharmoni tidak hanya bersifat struktural atau legal, tetapi juga sangat berakar pada pola pikir, kapasitas, dan budaya institusional birokrasi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Observasi menunjukkan keraguan terhadap keberhasilan peningkatan pelayanan publik melalui desentralisasi karena aparat pemerintah yang ada saat ini sebagian besar adalah mereka yang sebelumnya menjadi pelaksana sistem pemerintahan sentralistik dan otokratis. Pemerintah pusat sendiri menunjukkan sikap "mendua", menginginkan otonomi tetapi juga mempertahankan kendali kuat. Ditambah lagi, ada permasalahan ketidakmampuan aparat pemerintah daerah dalam menafsirkan substansi

²⁰ Ropii, Imam. "Pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam otonomi daerah." *Maksigama Jurnal Hukum* 44 (2015). 1-12

²¹ Jospriady, Agung. "Kewenangan Pemerintah Daerah Dan Pemerintah Pusat Dalam Penanganan Pandemi Covid-19." *National Conference on Law Studies (NCOLS)*. Vol. 2. No. 1. 2020. 1-23

undang-undang dan peraturan pelaksana. Hal ini menunjukkan bahwa warisan pemerintahan sentralistik dan otokratis telah menumbuhkan inersia birokrasi di mana para pejabat lebih terbiasa "memerintah daripada melayani" dan memprioritaskan arahan *top-down* daripada inisiatif lokal. Ini dapat bermanifestasi dalam salah tafsir terhadap undang-undang desentralisasi, resistensi terhadap pemberdayaan lokal yang sesungguhnya, dan kecenderungan default pada kontrol pusat, bahkan ketika kebijakan bertujuan untuk otonomi yang lebih besar. Oleh karena itu, reformasi hukum dan finansial saja tidak cukup; upaya signifikan dan berkelanjutan dalam reformasi birokrasi, peningkatan kapasitas, dan pergeseran fundamental dalam budaya institusional diperlukan agar prinsip-prinsip otonomi dapat benar-benar terwujud dalam tata kelola pemerintahan yang efektif dan harmonis.

Hal ini menyoroti bahwa pemberian otonomi yang lebih besar atau status khusus, terutama dengan sumber daya finansial yang meningkat, tidak secara otomatis menjamin tata kelola pemerintahan yang lebih baik, pengurangan konflik, atau peningkatan kesejahteraan jika kapasitas tata kelola lokal, mekanisme akuntabilitas internal, dan sistem distribusi yang adil masih lemah atau tidak ada. Konsentrasi kekuasaan di tingkat provinsi, tanpa pengawasan yang memadai dari pemerintah daerah tingkat bawah atau masyarakat sipil yang kuat, dapat menyebabkan bentuk-bentuk baru penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, dan konflik internal yang melemahkan tujuan otonomi khusus dan berpotensi memperburuk sentimen separatis. Ini menunjukkan bahwa keberhasilan desentralisasi, khususnya di wilayah yang kompleks dan beragam, tidak hanya bergantung pada jumlah otonomi yang diberikan, tetapi pada kualitas institusi demokrasi lokal, integritas kepemimpinan daerah, dan efektivitas kerangka akuntabilitas daerah.

D. KESIMPULAN

Otonomi daerah di Indonesia, yang berlandaskan pada UUD 1945 dan UU Pemda, pada hakikatnya merupakan upaya desentralisasi yang bertujuan mulia. Kebijakan ini dirancang untuk meningkatkan pelayanan publik, kesejahteraan masyarakat, daya saing daerah, serta mempromosikan demokratisasi dan partisipasi lokal. Daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sendiri, dengan prinsip nyata, bertanggung jawab, dan seluas-luasnya. Otonomi daerah diharapkan menjadi katalisator bagi pembangunan ekonomi, sosial, dan politik lokal, mendorong inovasi dan akuntabilitas di tingkat daerah. Namun, analisis menunjukkan bahwa disharmoni antara asas otonomi daerah dan intervensi pemerintah pusat adalah fenomena

nyata yang kompleks. Disharmoni ini termanifestasi dalam berbagai bentuk, termasuk intervensi fiskal (seperti pengaturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta alokasi dana), regulasi (penetapan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria/NSPK), dan pengawasan yang intensif. Konflik ini seringkali disebabkan oleh tumpang tindih kewenangan, perbedaan penafsiran undang-undang, ketergantungan fiskal daerah yang tinggi pada pusat, serta warisan birokrasi sentralistik dan potensi etnosentrisme daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiwilaga, R., Alfian, Y., & Rusdia, U. (2018). *Sistem pemerintahan Indonesia*. Deepublish.
- Ali, Z. (2021). *Metode penelitian hukum*. Sinar Grafika.
- Bahasoan, A. N., Rahmatullah, R., Halim, A., & Rahmat, A. (2024). Otonomi daerah dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia: Literature review. *Ekonomis: Journal of Economics and Business*, 8(1), 43–46.
- Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia. *Law Reform*, 15(1), 149–163.
- Fikriana, A., & Yusuf, J. A. (2024). Dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di era otonomi daerah. *Dalihan Na Tolu: Jurnal Hukum, Politik dan Komunikasi Indonesia*, 2(02), 44–52.
- Jospriady, A. (2020). Kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam penanganan pandemi Covid-19. *National Conference on Law Studies (NCOLS)*, 2(1), 1–23.
- Lino, M. M., & Therik, J. J. (2019). Desentralisasi dan pelayanan publik di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 16(1), 61–72.
- Pamuji, K. (2014). Kebijakan pengelolaan pajak daerah dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah (Analisa terhadap implementasi wewenang pengelolaan pajak daerah oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah). *Jurnal Dinamika Hukum*, 14(3), 430–444.
- Putra, R., & Hidayat, S. (2016). Tingkat kemandirian keuangan daerah dan hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi Provinsi Jambi. *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*, 3(4), 243–256.
- Rahayu, D. P., M., & Ke, S. (2020). *Metode penelitian hukum*. Thafa Media.
- Risal, M. (2017). Kearifan lokal dalam pembentukan daerah otonomi baru di era otonomi daerah (Studi kasus: Kearifan lokal di daerah Apau Kayan Kabupaten Malinau). *Jurnal Administrative Reform*, 4(2), 106–126.
- Ropii, I. (2015). Pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam otonomi daerah. *Maksigama Jurnal Hukum*, 44, 1–12.
- Safitri, S. (2016). Sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia. *Jurnal Criksetra*, 5(9), 79–83.
- Saragih, J., Nursaimatussaddiya, N., & Aufa, M. F. (2024). *Sistem pemerintahan Indonesia*. CV. Strata Persada Academia.

- Sommaliagustina, D. (2019). Implementasi otonomi daerah dan korupsi kepala daerah. *Journal of Governance Innovation*, 1(1), 44–58.
- Sukadi, I. (2021). Sistem pemerintahan Indonesia dan implikasinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 4(1), 119–128.
- Tan, D. (2021). Metode penelitian hukum: Mengupas dan mengulas metodologi dalam menyelenggarakan penelitian hukum. *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 8(8), 2463–2478.
- Titik, T. (2010). *Pengantar hukum tata usaha negara Indonesia*. Prestasi Pustaka.
- Wijayanti, S. N. (2016). Hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Media Hukum*, 23(2), 186–199.
- Yani, A. (2018). Sistem pemerintahan Indonesia: Pendekatan teori dan praktek konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 12(2), 119–134.