

PEMBANGKANGAN KEPALA DAERAH KEPADA MENTERI DI INDONESIA PADA ERA OTONOMI DAERAH

Mahmuzar

Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sultan Syarif Kasim Riau,

E-mail: Muzar244@gmail.com

Abstract

Because the regional government is part of the central government, good relations must be established between the regional government and the ministers in the Unitary State of the Republic of Indonesia. Creating a healthy relationship between the central and regional governments is another goal of regional autonomy. there were several regional heads in the Unitary State of the Republic of Indonesia who carried out "disobeying" the ministers in the era of regional autonomy. Why did regional heads "disobey" the ministers of the Unitary State of the Republic of Indonesia during the regional autonomy period is the topic that this study tries to raise. Can regional heads be removed from office if they act "disobeying" the minister? As normative legal research, this research requires information from both primary and secondary legal sources. Data collection was carried out by document analysis followed by descriptive analysis. Based on the results of the discussion, it can be said that both the regional head and the minister concerned contributed to the regional head's defiance of the minister. In the Unitary State of the Republic of Indonesia in the era of regional autonomy, regional heads who act "disobeying" ministers cannot be dismissed from office because Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government does not explicitly define this as one of the reasons regional heads can be dismissed from office. position, unless this is done to prevent the implementation of a national strategic program proclaimed by the central government of a ministry/non-departmental institution.

Keywords: *Disobedience, Regional Head, State Minister*

Abstrak

Karena pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintah pusat, maka harus terjalin hubungan yang baik antara pemerintah daerah dengan para menteri di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menciptakan hubungan yang sehat antara pemerintah pusat dan daerah merupakan tujuan lain dari otonomi daerah. terdapat beberapa kepala daerah di NKRI melakukan "pembangkangan" kepada menteri pada era otonomi daerah. Mengapa kepala daerah melakukan "pembangkangan" kepada para menteri Negara Kesatuan Republik Indonesia pada masa otonomi daerah adalah topik yang coba diangkat dalam studi ini. Apakah kepala daerah bisa dicopot dari jabatannya jika bertindak "membangkang" kepada menteri? Sebagai penelitian hukum normatif, penelitian ini membutuhkan informasi baik dari sumber hukum primer maupun sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan analisis dokumen yang dilanjutkan dengan analisis deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian, dapat dikatakan bahwa baik kepala daerah maupun menteri yang bersangkutan berkontribusi terhadap pembangkangan kepala daerah terhadap menteri. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia pada era otonomi daerah, kepala daerah yang bertindak "pembangkangan" kepada menteri tidak dapat diberhentikan dari jabatannya karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak secara tegas mendefinisikan hal tersebut sebagai salah satu alasan kepala daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, kecuali jika hal itu dilakukan untuk menghindari pelaksanaan program strategis nasional yang dicanangkan oleh pemerintah pusat kementerian/lembaga nondepartemen.

Kata Kunci: **Pembangkangan, Kepala Daerah, Menteri**

PENDAHULUAN

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, jalinan antara pemerintah daerah dan menteri harus akrab, selaras, harmonis, dan tidak mengakibatkan kerusuhan di tengah masyarakat dengan kata lain, mereka harus bergerak bersama seperti langkah kaki dan ayunan tangan karena mereka berdua bertanggung jawab untuk mengatur urusan pemerintahan yang dipercayakan kepada mereka. tugas dan kewajiban pemerintah federal (Presiden).

Namun akhir-akhir ini masyarakat disuguhi beberapa contoh “pembangkangan” kepala daerah terhadap menteri dan anggota kabinet, seperti yang dilakukan oleh: (1) Arief R Wismansyah, Walikota Tangerang, Provinsi Banten, "melawan" Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) Yasonna Laoly; dan (2) Anies Baswedan, Gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, "melawan" Luhut Binsar Panjaitan, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman Republik Indonesia.

Pertama, peristiwa ”pembangkangan” yang dilakukan oleh Arief R Wismansyah, Walikota Tangerang kepada Menkumham Yasonna Laoly terkait Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Gedung Politeknik Ilmu Pemasarakatan dan Gedung Politeknik Imigrasi milik Kemenkumham yang berdiri dikawasan Pusat Pemerintah Kota Tangerang yang tidak dikeluarrkan oleh Wali Kota Tangerang, Arief R Wismansyah sebab masih ada permasalahan administrasi yang mesti diselesaikan. Sementara pembangunan duagedung politeknik tersebut telah usai dan diresmikan Menkumham Yasonna Laoly pada 17 Juli 2019.

Dalam pidatonya semasa peresmian kedua politeknik tersebut Menkumham Yasona Laoly mengatakan, “Pak Wali Kota (Tangerang) sedikit kurang ramah dengan Kementrian Hukum dan HAM” Lebih lanjut beliau mengatakan, “Pemerintah Kota Tangerang mewacanakan area milik Kementrian Hukum dan HAM (yang ada di Kota Tangerang-*penulis*) akan dijadikan sebagai area pertanian. Ini problem, Arief cari gara-gara...” kata Menkumham Yasona Laoly.

Ibarat disambar petir disiang hari, ucapan Menkumham Yasonna Laoly tersebut direspon negatif oleh Wali Kota Tangerang, Arief R Wismansyah dengan “mematikan” pelayanan publik seperti, mencabut aliran listrik lampu untuk menerangi jalan, mengabaikan sampah tidak terangkut dan mengabaikan perbaikan drainase di arena kantor dan kediaman milik Kemenkumham yang ada di Kota Tangerang berupa; Gedung Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara, Kantor Imigrasi Kelas I Kota Tangerang, Lembaga Pemasarakatan (Lapas) Kelas I Kota Tangerang, Lapas Pemuda Kelas IIA Kota Tangerang, Lapas Perempuan

Kelas IIA Kota Tangerang, Lapas Anak Perempuan Kelas IIB Kota Tangerang, Lembaga Pembinaan Khusus Anak Kelas I Kota Tangerang beserta Komplek Perumahan Kehakimandan Pengayom yang ada di Kota Tangerang.

Pemberhentian bantuan pelayanan publik tersebut dilaksanakan oleh Wali Kota Tangerang, Arief R. Wismansyah sampai ada informasi dan niat baik dari Kemkumham terhadap Pemerintah Kota Tangerang. Akan tetapi sayangnya, gerakan Wali Kota Tangerang tersebut direspon “emosional” oleh Menkumham Yasonna Laoly melewati Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham Prov. Banten Imam Suyudi dengan melaporkan Wali Kota Tangerang, Arief R. Wismansyah terhadap Polisi pada 15 Juli 2019 sebab yang terkait diduga melakukan penyerobotan tanah milik Kemenkumham yang berada di Kota Tangerang. Laporan Kemenkumham tersebut diterima kembali oleh Wali Kota Tangerang, Arief R. Wismansyah dengan melaporkan kembali Menkumham Yasonna Laoly ke Polres Kota Tangerang pada 16 Juli 2019.

Insiden ke-2 adalah “pembangkangan” yang ditunjukkan Anies Baswedan, Gubernur DKI Jakarta, terhadap Luhut Binsar Panjaitan, Menteri Koordinator (Menko) Kemaritiman, terkait reklamasi Teluk Jakarta. Selaku Menteri Koordinator Kemaritiman RI, Luhut Binsar Pandjaitan ingin melihat reklamasi Teluk Jakarta yang selama ini berjalan di bawah arahan Gubernur Basuki Tjahaja Purnama atau disebut Ahok, terus berlanjut karena baik untuk keperluan negara maupun warga DKI Jakarta.

Sebaliknya, Anies Baswedan, calon gubernur *incumben* pemenang pilkada serentak 2018 dan terpilih sebagai Gubernur DKI Jakarta periode 2018–2022, memutuskan menghentikan semua aktivitas dipulau reklamasi dan reklamasi 13 pulau di Teluk Jakarta dengan dalih pengembang (*developer*) telah melanggar hukum dan lalai memenuhi kewajibannya.

Menurut 2 kejadian tersebut, tampak bahwa pada masa otonomi daerah, terdapat Kepala Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan “pembangkangan” terhadap Menteri dan anggota Kabinet. Hal ini merupakan kejadian yang tidak biasa karena belum pernah terjadi pada pemerintahan sebelumnya, terutama sebelum pelaksanaan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, pertanyaan pertama adalah: (1) Di era otonomi daerah, mengapa kepala daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia “tidak patuh” kepada menteri dan anggota kabinet? (2) Apakah kepala daerah dapat dipecat dari jabatannya sebagai kepala daerah jika bertindak “pembangkangan” terhadap menteri dan

anggota kabinet? Pada bagian pembahasan selanjutnya, esai ini mencoba memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

TELAAH LITERATUR

Asas negara kesatuan dan asas otonomi daerah yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia mengatur hubungan antara kabinet atau menteri dan pemerintah daerah dalam lingkungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini terlihat dari ketetapan UU No39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Pasal 26 yang menyebutkan bahwa “Hubungan Kementerian dan Pemerintah Daerah diselenggarakan dalam konteks pola pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan pertanggung jawaban asas pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan.” Karenanya, perlu dijelaskan dahulu prinsip negara kesatuan dan otonomi daerah yang diyakini oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia sebelum penulis menjelaskan bagaimana semestinya relasi antara kabinet dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia di era otonomi daerah.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, mengikuti Pasal1 Ayat1 UUD 1945. Menurut Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1983), negara kesatuan adalah struktur negara yang hanya terbentuk dari satu bangsa dan tanpa mengakui wujud negara dalam negara, seperti halnya negara federal atau bundesstaat. Abu Daud Busroh (1990) dan Soeihino (2008) mendefinisikan negara kesatuan menjadi negara yang tidak terdiri dari banyak negara, seperti halnya negara federasi, serupa dengan Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. Abu Daud Busroh dan Soeihino mendefinisikan negara kesatuan sebagai negara kesatuan atau kesatuan. Artinya negara kesatuan hanya terdiri dari 1negara, tiada negara di dalam negara. MenurutE. Utrecht (1983), negara kesatuan adalah bangsa yang berstatus negara (deelstaat), konstitusinya sendiri, seringkali kepala negara, menterinya sendiri, dan mandiri serta berdaulat. Itu tidak terdiri dari berbagai daerah.

Menurut C F. Strong dan L J. Van Apeldoorn, negara kesatuan hanya memiliki 1 pemerintahan berdaulat, yaitu pemerintah pusat, karena berupa negara kesatuan. Menurut C F. Strong (1966), negara kesatuan ialah negarayang diperintah oleh otoritas pusat tunggal. Sedangkan L J. Van Apeldoorn mengklaim dalam Bonar Simorangkir (2000) bahwa suatu negara adalah negara kesatuan jika semua kekuasaan negara dipegang oleh pemerintah federal dan provinsi tidak memiliki hak independen dan hanya menerima kekuasaan dari pemerintah federal.

Mirip dengan C F. Strong dan L J. Van Apeldoorn, Bonar Simorangkir (2000) menegaskan bahwa di bawah negara kesatuan, ketika hanya ada satu pemerintah yang mengawasi semua otoritas yang ada di wilayah negara, maka penyelenggaraan otoritas negara bersifat total dan tidak terbagi dalam derajat yang sama. Akibatnya, jelas bahwa negara kesatuan ialah negara yang tidak memiliki negara bagian dalam negara bagian dan hanya satu pemerintahan yang berdaulat, pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah, termasuk pemerintah provinsi dan kabupaten /kota, menerima (pendelegasian) kekuasaan dari pemerintah pusat dan bertanggungjawab terhadap pemerintah pusat.

Menurut skema ilmu negara, ada dua jenis negara kesatuan: negara dengan sistem terpusat juga dikenal sebagai (*unitary state by centralization*) dan negara dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*). Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi ialah negara yang organ pemerintahan pusatnya memegang semua kekuasaan politik. Mesin atau organ pemerintah pusat menangani seluruh perkara pemerintahan, baik dipusat maupun didaerah. Sementara negara kesatuan dengan struktur desentralisasi adalah negara kesatuan yang mengalihkan sebagian perkara pemerintahan kepada pemerintahan daerah pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, pemerintah pusat hanya dapat mendelegasikan kepada pemerintah daerah hal-hal yang menjadi kewenangan eksekutif (Presiden), bukan yang menjadi kewenangan legislatif atau yudikatif (Saleh; 2017). Hal-hal tersebut biasanya kurang strategis atau bukan soal dengan daerah daerah dalam negara kesatuan. Sebaliknya, hanya pemerintah pusat yang tetap menangani perkara pemerintahan yang bersifat strategis atau perkara pemerintahan yang merupakan perkara bersama (nasional) daerah daerah dalam negara kesatuan.

Pemerintah pusat melimpahkan kendali urusan pemerintahan, meliputi; (1) Peraturan perundang-undangan penetapan secara khusus bahwa urusan pemerintahan adalah soal rumah tangga daerah (2) Pemerintah pusat terkadang secara bertahap mengalihkan tanggung jawab baru kepada pemerintah daerah. (3) Pengakuan bahwa pemerintah daerah mengembangkan dan menangani beberapa urusan pemerintahan karena pemerintah federal tidak mengontrol atau mengawasi mereka. (4), dikecualikannya suatu urusan yang pertama kali diakui sebagai urusan pemerintahan yang dikuasai dan diawasi oleh pemerintah daerah (Indah: 2014).

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, mendelegasikan separuh perkara pemerintahan kepada pemerintah daerah

otonomi, baik provinsi maupun kabupaten /kota, melalui UU, berlawanan dengan kedua bentuk negara kesatuan tersebut di atas (negara kesatuan) negara dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi). Pasal 18, 18A, dan 18B BabVI UUD 1945 terkait Pemerintahan Daerah, serta peraturan pemerintah daerah, menunjukkan hal tersebut.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dipecah menjadi provinsi-provinsi, lalu terbagi lagi menjadi kabupaten dan kota, menurut Pasal 18 ayat(1) UUD 1945. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan UU. Berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan yang digariskan dalam Pasal 18 ayat(2) UUD 1945, pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota bertanggung jawab mengatur dan mengawasi sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Selain itu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat(1) UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan menghormati wilayah-wilayah geografis atau alam yang istimewa, serta kesatuan-kesatuan masyarakat yang diatur oleh hukum adat dan hak hak tradisionaalnya, selama masih hidup dan sesuai dengan kemajuan masyarakat dan hakikat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karenanya, jelaslah bahwa UUD 1945 menghendaki pengalihan tanggung jawab pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 dapat disebut sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*).

UU No23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 tersebut. Menurut Pasal 2 UU tersebut, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan setiap provinsi itu dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota. Daerah provinsi merupakan wilayah administratif (Pasal 3 dan 4 UU No23 Tahun 2014), serta daerah kabupaten /kota (Pasal 4 dan 3 UU Nomor 23 Tahun 2014), selain merupakan wilayah otonom. Siapa yang menentukan provinsi, kabupaten, dan kota yang membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia? Karena pemerintah pusat merupakan entitas pertama yang dibentuk dalam negara kesatuan, maka pemerintah pusatlah yang menjalankan fungsi tersebut. Setelah pemerintah pusat Negara Kesatuan Republik Indonesia membagi wilayah negara menjadi provinsi-provinsi, yang kemudian dibagi lagi menjadi beberapa daerah kabupaten /kota, barulah muncul pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten /kota. Oleh sebab itu, dalam negara kesatuan, menurut Yusdianto, masih terdapat rantai komando dan hirarki di antara pemerintah pusat dan provinsi (Yusdianto; 2015).

Seluruh kekuasaan dalam negara kesatuan ialah kepunyaan pemerintah pusat, yang merupakan hasil logis dari proses pembentukan pemerintahan dalam negara kesatuan sebagaimana diuraikan di atas. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten /kota hanya mempunyai kewenangan pemerintahan sesuai pemerintah pusat mendistribusikan atau mendelegasikan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada daerah. Selanjutnya, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menarik kembali urusan pemerintahan yang telah dihibahkan kepada pemerintah daerah. Perkara pemerintahan yang berada dibawah kendali pemerintah pusat merupakan kewenangan mutlak berdasarkan UU No23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah. Sedangkan kewenangan konkuren atau kewenangan terbagi adalah istilah yang digunakan untuk menjelaskan perkara pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan kabupaten atau kota dibagi antara pemerintah federal, administrasi negara bagian dan lokal, dan kabupaten dan kota lokal (Lihat UU No23 Tahun 2014 Pasal 9 Ayat 3). Hal ini menunjukkan bahwa sebagian urusan pemerintahan tertentu, termasuk pendidikan, berada di bawah kendali pemerintah pusat, sedangkan sebagian lainnya berada di bawah kendali pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Demikian pula, pemerintah daerah kabupaten /kota bertanggung jawab atas izin operasional angkutan umum yang khusus beroperasi di wilayah kabupaten/kota. Selain itu, pemerintah provinsi memiliki kendali atas izin operasional angkutan umum yang melintasi kabupaten atau kota di dalam provinsi. Izin operasional itu kemudian menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk angkutan umum yang melintas antarprovinsi.

Urusan pemerintahan yang seluruhnya dikuasai oleh pemerintah pusat meliputi: (1) Urusan luar negeri (2) Perlindungan (3) Keselamatan (4) Keadilan (5) Sistem moneter dan fiskal negara (6) Agama (lihat UU No23 Tahun 2014 Pasal 10 ayat (1). Selanjutnya, kegiatan pemerintahan yang terjadi bersamaan dibagi menjadi tiga kategori: kegiatan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, kegiatan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar, dan kegiatan opsional. Kegiatan tersebut sebagian dilakukan oleh pemerintah pusat, sebagian lagi oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten /kota. kewajiban terkait layanan penting yang harus dipenuhi meliputi: (1) Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang; (2) kesehatan; (3) pekerjaan umum; (4) perumahan umum dan kawasan pemukiman; dan (5) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Selanjutnya, kegiatan pemerintahan yang terjadi bersamaan dibagi menjadi tiga kategori: kegiatan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, kegiatan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar, dan kegiatan opsional. Kegiatan tersebut sebagian dilakukan oleh pemerintah pusat, sebagian lagi oleh

pemerintah daerah provinsidan kabupaten /kota. Pelayanan dasar yang wajib disediakan oleh UU meliputi: (1) pendidikan (2) kesehatan (3) pekerjaan umum dan tata ruang (4) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman (5) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat (6) social (Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014). Hal-hal wajib yang tidak terkait dengan layanan esensial adalah:(1) Tenaga Kerja; (2) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; (3) Makanan; (4) Tanah; (5) Lingkungan; (6) Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil; (7) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa; (8) Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana; (11) Komunikasi; (12) Investasi; (13) Pemuda dan Olahraga; (14) Statistik; (15) Pengodean; (16) Kebudayaan; (17) Perpustakaan; dan (18) Arsip; (Pasal 12 Ayat (2) UU). Berikut urusan pemerintahan yang menjadi hak suara rakyat, yaitu (1) kelautan dan perikanan; (2) pariwisata; (3) pertanian; (4) kehutanan; (5) energi dan sumber daya mineral; (6) perdagangan; (7) industri; dan (8) transmigrasi (Pasal 12 ayat (3) UU No 23 Tahun 2014).

Daerah diberi wewenang untuk mengurus urusan rumah tangganya, khususnya urusan rumah tangga, agar urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di atasnya dapat berjalan secara efektif dan efisien, yaitu urusan (1) melalui peraturan perundang undangan pemerintahan daerah yang didesentralisasikan dari pemerintahan pusat (2) Urusan domestik lokal berdasarkan keistimewaan yang unik dan khas dari keturunan daerah (3) Hak tradisional masyarakat yang diatur oleh hukum adat, selama masih hidup, selaras dengan kemajuan masyarakat dan cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, jelaslah bahwa otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan hanya hak tetapi juga tanggung jawab.

Karena sebagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia bersifat istimewa sedangkan sebagian lainnya bersifat khusus, maka otonomi daerah disebut sebagai hak. Selain itu, karena potensi yang ada di setiap tempat, setiap daerah memiliki kekhasan masing masing. Seterusnya, otonomi daerah digambarkan sebagai tugas sebab pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menangani baik tugas yang berhubungan dengan pelayanan mendasar maupun yang tidak terkait dengan jasa pemerintah pusat kepada penduduk lokal. Keutuhan geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia juga harus dijunjung tinggi oleh pemerintah daerah.

Model interaksi pusat daerah yang mesti didirikan didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia menggunakan *partnership model*, tidak *agency model*, sesuai dengan prinsip negara kesatuan dan otonomi daerah tersebut. Dalam *partnership model*, pemerintah pusat harus memperlakukan pemerintah daerah sebagai mitra strategis yang mandiri dalam

menjalankan persoalan domestik daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, bukan hanya sebagai pelaksana program pemerintah pusat (Wijayanti; 2014).

Oleh karena itu, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia pada masa otonomi daerah, hubungan menteri dan kepala daerah tidak boleh hanya bersifat superioritas dan subordinasi; menteri dan anggota kabinet juga perlu memandang kepala daerah sebagai mitra strategis dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan guna memenuhi tujuan negara Indonesia merdeka yaitu terwujudnya masyarakat sejahtera, adil dan makmur. Namun demikian, kepala daerah juga harus menyadari bahwa meskipun dipilih secara langsung oleh para pemilih dan memiliki legitimasi yang kuat, pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah merupakan subsistem atau komponen dari sistem pemerintahan nasional yang pada akhirnya melapor kepada Presiden dan Kepala Daerah, menteri ialah pembantu presiden. Oleh sebab itu, jika menteri, anggota kabinet, atau kepala daerah gagal menegakkan hak-hak daerah, tetap harus dilakukan dengan cara yang sesuai dengan budaya masyarakat Timur yaitu, tanpa melakukan "pembangkangan" dan dengan kesamaan sikap, cara, dan bahasa, sehingga menurut Kausar Ali Saleh timbul situasi "diametric" yaitu suatu hubungan atau sikap saling berhadapan (Saleh; 2017).

Para menteri, anggota kabinet, dan pemimpin daerah wajib terus mengingat bahwa bapak dan ibu pendiri Indonesia mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia atas dasar kekeluargaan dan cita-cita yang disengaja. Setiap perselisihan keluarga di Bangsa Indonesia sudah benar diselesaikan melalui musyawarah karena kita semua adalah saudara dan bagian dari keluarga yang sama.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian terhadap asas, norma atau kaidah hukum yang terdapat dalam peraturan perundangundangan, termasuk putusan pengadilan (FajarND dan Ahmad2010). Sesuai dengan objek penelitian maka penelitian ini memerlukan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer yang diperlukan yakni peraturan perundangundangan yang berlaku, termasuk putusan pengadilan yang mengatur tentang hubungan Kepala Daerah dengan Menteri di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yaitu (a), UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (b), UU tentang Pemerintahan Daerah; (c), UU No39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara; (d), Permendagri No35 Tahun 2013 mengenai prosedur Pengukuhan Kepala Daerah /atau Wakil Kepala Daerah.

Selanjutnya, bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dapat menyampaikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa, draf undang undang, buku, jurnal, laporan penelitian dan lain-lain yang relevan bersama objek penelitian ini. Bahan hukum itu dikumpulkan melalui studi pustaka, kemudian diklasifikasi dan seterusnya dianalisis menggunakan metode deskriptif guna memahami dan menelaah fenomena pemilu serentak 2019 yang menimbulkan banyak korban jiwa petugas pemilu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Presiden Republik Indonesia adalah kepala negara, berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat 1 UUD 1945. Wakil Presiden dan para menteri yang tergabung dalam kabinet membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tersebut. Menurut Pasal 17 UUD 1945 dan UU No39 Tahun 2008 mengenai Kementerian Negara, menteri ialah anggota kabinet yang diangkat dan diberhentikan presiden. Para menteri juga berfungsi sebagai asisten presiden dan bertugas mengelola berbagai departemen dan urusan pemerintahan yang berada di bawah kewenangan pemerintah pusat.

Menurut asas negara kesatuan, pemerintahan daerah adalah komponen atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional yang dipimpin oleh seorang kepala daerah yang bertanggung jawab untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom yang pemerintah pusat berikan melalui UU. Akibatnya, jelas bahwa menteri, anggota kabinet, dan kepala daerah adalah bagian dari aparatur atau pejabat negara yang bertugas menjalankan peran pemerintahan, yang pada hakekatnya seluruhnya berada di bawah pemerintahan pusat yang dipimpin Presiden. Untuk mencapai salahsatu misi otonomi daerah, yaitu mewujudkan ikatan yang harmonis diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, seluruh menteri, anggota kabinet, dan kepala daerah dalam lingkungan Negara Kesatuan Republik Indonesia patut memiliki ikatan yang baik.

Semua peraturan pemerintah daerah yang sempat berlangsung di Indonesia bertujuan untuk mencapai ikatan yang harmonis tersebut. Jelas bahwa salahsatu sasaran pemberian otonomi daerah kepada daerah, khususnya di era otonomi daerah adalah untuk menjaga ikatan yang damai antara pusat dandaerah maupun antardaerah dalam bentuk melindungi integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal itu tertuang dalam Penjelasan Angka 1 Huruf H UU No22 Tahun 1999 terkait Pemerintahan Daerah. Dalam bentuk mencapai tujuan negara Indonesia merdeka yaitu membangun masyarakat yang sejahtera, adil, danmakmur, UU No32 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah pengganti UU No22 Tahun 1999 jua mengamanatkan hal serupa seperti yang tertuang dalam Undang-undang tersebut. Penjelasan angka 1 huruf b. Sama halnya dengan UU No23 Tahun 2014 yang berlangsung saat ini, UU ini mengamanatkan koordinasi antar kementerian dan lembaga pemerintah nondepartemen beserta pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan cara yang diharapkan akan menghasilkan koordinasi kelembagaan antara pusat pemerintah dan daerah. (angka 9 Penjelasan UU No23 Tahun 2014)

Namun, sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan otonomi daerah pada 1 Januari 2000, telah terjadi beberapa perkara “pembangkangan” yang diperbuat oleh kepala daerah kepada para menteri, anggota kabinet, sebagaimana dilatar belakangi masalah penulisan ini. hal ini dilaksanakan oleh kepala daerah kepada menteri, anggota kabinet sebagaimana dilakukan oleh; (1), AriefR. Wimansyah, Walikota Tangerang, "lawan" Yasonna Laoly, Menteri Hukum dan HAM, dalam sengketa IMB yang melibatkan gedung Kota Tangerang yang menampung Kementerian ukum dan HAM. (2) Gugatan reklamasi Teluk Jakarta mengadu Anies Baswedan, Gubernur DKI Jakarta, "melawan" Luhut Binsar Panjaitan, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman. (3) Dalam sengketa reklamasi Teluk Jakarta, Basuki Tjahaya Purnama Gubernur DKI Jakarta masa 2013-2018, yang menggantikan Joko Widodo, diadu "melawan" Rizal Ramli, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman. (4), F.X. Hadi Rudiyatmo, WaliKota Solo, dan Bambang Dwi Hartono , Wakil Wali Kota Surabaya, "melawan" Gamawan Fauzi, Menteri Dalam Negeri pada masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono, yang melarang kepala daerah dan wakil kepala daerah menggelar aksi protes pada 2013 terhadap kenaikan harga bahan bakar minyak bersubsidi (BBM).

Contoh-contoh “pembangkangan” kepala daerah terhadap menteri dan anggota kabinet tersebut menandakan adanya persoalan pada sistem dan subsistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penulis mengklaim bahwa faktor-faktor

berikut menyebabkan para kepala daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia bertindak “tidak patuh” kepada menteri dan anggota kabinet: (1) Sebab kepala daerah dipilih rakyat langsung pada pemilihan umum kepala daerah, kepala daerah dianggap memiliki legitimasi politik yang lebih besar daripada menteri dan anggota kabinet. Namun, menteri dan anggota kabinet dipilih atau diangkat sendiri oleh Presiden. (2) Kepala daerah berpendapat bahwa ia memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada menteri dan anggota kabinet sebab ia memiliki kekuasaan untuk menangani seluruh perkara pemerintahan yang berkaitan dengan daerah. Sedangkan menteri dan anggota kabinet hanya diberi kekuasaan untuk melakukan kegiatan pemerintahan tertentu atau pekerjaan dalam bidang tertentu oleh Presiden. (3) Kepala daerah (Gubernur) sebagai wakil Presiden (pemerintah pusat) di daerah. Sementara para menteri dan anggota kabinet hanya mendukung Presiden. (4) Karena ikatan pribadi dan afiliasi politik yang sama dengan Presiden, beberapa kepala daerah percaya bahwa mereka memiliki hubungan yang lebih dalam dengan Presiden daripada menteri atau anggota kabinet lainnya. Sementara beberapa anggota kabinet dan menteri bahkan bukan anggota atau berasal dari partai politik, mereka bermula dari beberapa partai politik. (5) Pimpinan daerah tidak berafiliasi dengan partai politik yang sama dengan menteri, anggota kabinet, atau presiden. Namun kadang kala kepala daerah turut menjadi oposisi dalam pemerintahan sebab partai politik yang dimiliki kepala daerah selaku oposisi pusat. Dia memang milik pemerintah. (6) Pencopotan kepala daerah memerlukan proses yang lebih rumit daripada pencopotan menteri atau anggota kabinet. Pemberhentian kepala daerah harus menjalani tangga politik di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dilanjutkan dengan sidang di Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia dimana harus ditetapkan bahwa kepala daerah tersebut melanggar hukum atau tidak lagi mencukupi syarat untuk menjabat dalam kapasitas itu, seperti yang dibebankan oleh DPRD. Kemampuan anggota kabinet untuk dipecat semata-mata bergantung pada kemauan politik Presiden. (7) Gubernur daerah percaya dia sejajar dengan menteri dan anggota kabinet. (8) Menteri dan anggota kabinet terkadang bertindak dengan cara yang berada di luar kewenangannya. (9), Menteri, dan anggota kabinet gagal memberikan haknya kepada daerah secara tepat waktu.

Jika kita mencermati keadaan-keadaan di atas yang menyebabkan kepala daerah tidak patuh kepada menteri dan anggota kabinet, kita dapat mengamati bahwa faktor tersebut ada yang bermula dari kepala daerah dan ada juga yang bermula dari menteri dan anggota kabinet. Pimpinan daerah yang bertindak tidak patuh terhadap menteri dan anggota kabinet tidak serta merta dicopot dari peran kepemimpinannya. Hal itu terlihat dari ketetapan

Pasal 78 Ayat 2 UU No23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah yang mencantumkan sejumlah argumen pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah. Diantaranya; (1) berakhirnya masa jabatan; (2) tak mampu melaksanakan pekerjaan terus-menerus atau tidak masuk kerja terus menerus selama 6bulan; (3) terbukti melanggar sumpah atau janji kepala daerah atau wakil kepala daerah; (4), melanggar Pasal 67 Huruf B yang mengacu pada kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah; (5), kecuali huruf c,Idanj, melanggar larangan kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti yg tertanam pada Pasal 76 ayat(1); (6) melakukan perilaku tidak terpuji; (7), diberikan penunjukan oleh Presiden untuk jabatan-jabatan di mana merangkap jabatan dilarang oleh peraturan dan perundang undangan; (8), mensyaratkan dokumen atau pernyataan palsu pada saat pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut bukti dari organisasi yang berwenang mengeluarkan dokumen dan(9), menerima sanksi pemutusan hubungan kerja.

Dari 9 alasan pemecatan kepala daerah dan wakil kepala daerah berikut, tiada satupun yang disebabkan oleh dugaan "pembangkangan" mereka kepada otoritas yang lebih tinggi (menteri, anggota kabinet, atau bahkan Presiden). Sejak "melawan" Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, Wali Kota Solo FX Hadi Rudyatmo, tak berpikir dua kali menantang Fauzi untuk mencopotnya dari jabatan.

Namun, peluang pencopotan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bertindak "pembangkangan" terhadap menteri dan anggota kabinet di lingkungan Negara Kesatuan Republik Indonesia muncul karena alasan poin 9(sebab mendapat sanksi pemberhentian). Kepala daerah dapat dicopot dari posisinya karena tidak menjalankan program strategis nasional menurut UU No23 Tahun 2014 jika telah mendapatkan sanksi administratif berbentuk nasihat tersurat dua kali dari menteri kepada gubernur dan gubernur kepada bupati atau walikota, namun kepala daerah tetap menolak untuk menjalankan program strategis nasional dimaksud. (Lihat Pasal 67 huruf f, Pasal 68 ayat(1), (2) dan (3) UU No23 Tahun 2014).

Akibatnya, kepala daerah bisa saja dicopot dari jabatannya jika "pembangkangan" terhadap para menteri dan anggota kabinet itu dimotivasi oleh program strategis nasional. Sebaliknya, jika "pembangkangan" kepala daerah terhadap menteri dan anggota kabinet tidak ada kaitannya dengan program strategis nasional, hal itu tidak bisa dijadikan pembenaran untuk mencopotnya dari jabatannya.

Program Jaminan Kesehatan Nasional, Program Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, Program Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Neopotisme (KKN), serta program lainnya

merupakan contoh program strategis nasional yang telah direncanakan pemerintah pusat baik oleh kementerian maupun oleh pemerintah lembaga non kementerian.

SIMPULAN

Menurut problem pembahasan tersebut, diambil kesimpulan yakni: (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia melakukan perbuatan “pembangkangan”. Hal ini disebabkan oleh sembilan faktor. Kesembilan komponen tersebut terdiri dari menteri dan anggota kabinet serta pimpinan daerah. (2) Undang Undang No23 Tahun 2014 terkait Pemerintahan Daerah tidak secara tegas mencantumkan hal tersebut menjadi salah satu pertimbangan kepala daerah /atau wakil kepala daerah dicopot dari jabatannya, melainkan jika “pembangkangan” tersebut diperbuat oleh kepala daerah /atau wakil kepala daerah untuk menghindari pelaksanaan undang-undang. Oleh karena itu, kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak patuh kepada menteri dan anggota kabinet tidak dapat diberhentikan dari posisinya. (3) Sebab salahsatu misi otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah untuk membina perhubungan yang erat antara pemerintah pusat dan daerah, maka “pembangkangan” kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap menteri dan anggota kabinet akan merugikan relasi tersebut.

Oleh karena itu, hubungan yang tercipta harus menggunakan model kemitraan bukan model keagenan guna memelihara jalinan yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan aktivitas pemerintahan daerah yang merupakan kewenangan daerah, menteri dan anggota kabinet harus menghormati kepala daerah sebagai mitra yang mandiri dan strategis. Sebaliknya, jika kepala daerah perlu membela hak-hak daerahnya, ia harus melakukannya dengan santun dan menahan diri bukan dengan "pembangkangan" menteri atau anggota kabinet.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

Ali Saleh, Kausar (2017), Mengelola Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang Efektif dan Efisien Dalam Politik Desentralisasi, *Jurna Ilmu dan Budaya*, Volume 40, Nomor 55, hal 6289-6304.

Busrroh, Abu Daud (1990), *Ilmu Negar*, Bumi Aksara, Cetakan Pertama, Jakarta.

- FajarND, Mukti dan Yulianto Achmad, (2010) *Dualisme Penelitian Hukum:Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Cetakan I, Yogyakarta.
- Indah, (2014), Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat&Daerah Dalam NKRI, *Rechtidee Journal Hukum*, Volume9, Nomor2, hal 137-153.
- Kusnardi,Moh& Harmaily Ibrahim, (1983), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesiia*, FHUI & C V Sinar Bakti, Cetakan Kelima, Jakarta.
- Nur Wijayanti, Septi (2016) , Hubungan Antara Pusat&Daerah Dalam NKRI Berdasarkan Undang-Undaang Nomor 23 Tahun 2014, *Journal Media Hukum*, Volume 23, Nomoor 2, hal 186-199.
- Simorrangkir, Bonar (2000), *Otonomi/Federalisme Dampaknya terhadap Perrekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Strong, C.F (1966), *Moderen Politiical Constiitution; AnIntroduction to theeComparatif Study of Their History and Existing Form*, Sidwik & Jakson Limited, London.
- Soehino , (2008) , *Ilmu Negara*, Liberti Edisi Ke3, Cetakan Ke8, Yogyakarta.
- Utrecht, E., (1983), *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichthiar Baru& Sinar Harapan, Cetakan Ke5, Jakarta.
- Yusdianto ,((2015), Hubungan Kewenangan Pusat&Daerah Menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Pajadjaran Jurnal Ilmu Hukum* , Vol2, No3, hal 483-504.

Peraturan Perundang-Undangan

- Republic Indonesia, Undang Undang Dasar Negara Republic Indonesiia Tahun 1945.
- Republic Indonesiia, Undang Undang No22 Tahun 1999 terkait Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No60.
- Republic Indonesia, Undang Undang No32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No125.
- Republic Indonesia, Undang Undang No39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Republic Indonesia, Undang Undang No23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 No244.
- Republic Indonesia, Permendagri No35 Tahun 2013 tentang TataCara Pelantikan Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah.

Internet

- <https://www.tribunews.com/nasional/2019/07/18/wali-kota-tangerangbukasuarasoalmediasi-15-jam-di-kemendagri>, diakses tanggal 23 Juli 2019.
- <https://www.liputan6.com/news/read/4014720/beginiperkaraapemicuseru-pemkot-tangerangdankemenkumham>, diakses tanggal 23 Juli 2019.
- <https://www.tribunews.com/metropolitan/2019/07/15/berseteru-dgn-yasonnalaolywalikota-tangerang-setoppelayananpublikkantormilikkemenkumham>, diakses tanggal 23 Juli 2019.
- <https://metro.tempoo.co/read/11225436/walikota-tangerang-terancam-kasus-penyero-botanah-kemenkumham>, diakses tanggal 23 Juli 2019.
- <https://megaapolitan.kompas.com/read/2019/07/17/163342551/walikota-tangerang-laporkan-kemennkumham-kepolisi>, diakses tanggal 23 Juli 2019.
- <https://nasionall.tempoo.co/read/8094081/ini-3-alasan-luh-hut-lanjutkan-reklama-siteluk-jakarta>, diakses tanggal 25 Juli 2019.
- <https://www.medicom.id/nasional/metro/9K545ZGPK-alasan-ani-esshentikan-proyek-reklamasii>, diakses tanggal 25 Juli 2019.
- <https://www.medicom.id/nasional/metro/9K594ZGPK-alasan-ani-esshentikan-proyek-reklamasii>, diakses tanggal 26 Juli 2019.
- <https://www.tribunnews.com/regional/2013/06/14/walikota-sollopimpindemotolakkenaikan-bbm>, diakses tanggal 28 Juli 2019.
- <https://www.republika.co.id/berita/nasional/nusantaranasional/12/04/03/m1jjfw-ikut-demo-wakil-walikota-surabaya-yasiapdipecat>, diakses tanggal 26 Juli 2019.
- <https://news.detcmk.com/berita/d-2752501/dilantik-diistana-ahok-gubernur-dijakarta-sejajardengan-menteeeri/2>, diakses tanggal 27 Juli 2019.
- <https://sumatra.bisnis.com/read/2018025/53/83287/utangdbhtak-dibayar-pusatapbd-riau-2019-tinggal-rp891-triliun>, diakses tanggal 27 Juli 2019.
- <https://techno.kompas.com/read/2012/03/27/151619/wakil-walikota-solosiapdipecat>, diakses tanggal 28 Juli 2019.
- <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/01/10/ojkkpsu350-kemdagiri-ingatkansanksipemberhentian-pada-kepaladaerah>, diakses tanggal 28 Juli 2019.