

BAB I

ASAS-ASAS PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Mengkaji hubungan antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia senantiasa memiliki daya tarik tersendiri. Hal ini membuktikan bahwa masalah hubungan antara Pusat dan Daerah yang berlangsung selama ini masih mencari bentuk, dan oleh karena itu berbagai upaya untuk menemukan format yang ideal dan tepat, terus dikaji. Diharapkan jika telah ditemukan format ideal dan tepat, maka hubungan itu dapat menjamin tetap tegaknya negara kesatuan RI sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 (Muhamamad fauzan, 2006: 1).

Sejarah ketatanegaraan RI menunjukkan bahwa sebelum UUD 1945 diamandemen, persoalan hubungan antara Pusat dan Daerah sangat tidak jelas. Hal ini disebabkan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya yang merupakan landasan hukum mengenai pemerintahan daerah, bukan hanya terlalu sederhana, tetapi juga tidak memberikan arahan yang jelas mengenai bagaimana hubungan antara Pusat dan daerah itu dilaksanakan.

Berdasar ketentuan pasal 18 UUD 1945, tidak terlalu jelas dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara Pusat dan Daerah itu dilaksanakan. Namun demikian, setidaknya dapat diketahui secara pasti bahwa wilayah Negara Kesatuan RI akan dibagi dalam daerah besar dan daerah kecil, yang dalam implementasinya yang dimaksud dengan daerah besar adalah provinsi, daerah kecil adalah kabupaten/kota dan satuan wilayah lainnya.

Hal lain yang dapat disimpulkan dari rumusan Pasal 18 UUD 1945, adalah bahwa negara RI adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralistik 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.

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, merupakan permasalahan yang memerlukan pengaturan yang baik, komprehensif dan responsif terhadap tuntutan kemandirian dan perkembangan daerah.

Sejarah juga mencatat, bahwa hubungan antara Pusat dan Daerah sangat dipengaruhi oleh adanya tarik menarik antara kepentingan Pusat yang cenderung sentralistik dan tuntutan Daerah yang menghendaki desentralistik. Keadaan tersebut berakibat timbulnya ketidak serasian hubungan antara Pusat dan Daerah.

Dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, berarti sampai saat ini telah ada tujuh UU yang mengatur pemerintahan daerah. Ketujuh UU tersebut adalah:

- a. UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah.
- b. UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah
- c. UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- d. UU No. 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
- e. UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah.
- f. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- g. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

B. Dasar Pemikiran Perlunya Otonomi Daerah

Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU N0. 32/2004).

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. (UU N0. 32/2004).

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. (UU N0. 32/2004).

Penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar-Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah penting bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar-Daerah dengan Pemerintah Pusat. Otonomi harus tetap menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. (UU N0. 32/2004).

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman

seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (UU NO. 32/2004).

C. Model Hubungan Pusat dan Daerah

Hal yang harus diatur dan diurus oleh daerah tidak lain urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk diselenggarakan atas inisiatif kebijakan sendiri. (YW Sumindhia, 1987:8). Terdapat 2 model hubungan antara pusat dan daerah, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Kevanagh, yang meliputi:

1. Model Pelaksana (*Agency Model*)

Dalam model ini, pemerintah daerah semata-mata dianggap sebagai pelaksana oleh pemerintah pusat.

2. Model Mitra (*Partnership Model*)

Model ini mengatur bahwa pemerintah daerah memiliki suatu tingkat kebebasan tertentu untuk melakukan pemilihan di daerahnya.

Penyerahan urusan pemerintahan oleh Pusat kepada daerah sebagai urusan rumah tangga daerah merupakan konsekuensi dianutnya prinsip desentralisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: Pemerintahan daerah propinsi dan daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan rumah tangga daerah hakikatnya bersumber dari otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Otonomi dan tugas pembantuan bersumber pada paham desentralisasi. Oleh karena itu tidak tepat bahkan keliru, ketentuan yang membatasi pengertian desentralisasi dalam kerangka otonomi. Tugas pembantuan dipandang sebagai sesuatu di luar desentralisasi. Baik otonomi maupun tugas pembantuan adalah bentuk-bentuk desentralisasi (Bagir Manan, 1999:2).

Di Indonesia, otonomi diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, maka dalam merumuskan isi atau muatan otonomi, Pasal 18 ayat (5) harus diletakkan dalam perspektif Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Oleh karena itu, pemberian otonomi kepada daerah tersebut adalah dalam kerangka Negara Kesatuan RI. Dalam kaitan ini, Bagir Manan menyatakan bahwa, prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan, ialah bahwa pemerintah pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah (Bagir Manan, Majalah Padjajaran Jilid V, 1974:34-37).

Namun demikian yang perlu diperhatikan adalah paradigma pemerintahan daerah sekarang tidak lagi bersifat sentralistik, sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974, melainkan lebih bersifat desentralistik sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 serta UUD 1945 hasil amandemen. Oleh karena itu campur tangan pusat kepada daerah hanya terhadap persoalan-persoalan yang bersifat nasional.

Penyerahan urusan-urusan tertentu kepada daerah untuk diurus dan diatur atas dasar prakarsa dan kepentingan masyarakat daerah, tidak menjadikan daerah seperti negara dalam negara. Dengan daerah tidak mempunyai kebebasan yang absolut, walaupun sistem otonomi yang diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 tersebut di atas adalah otonomi yang seluas-luasnya. Pusat masih tetap mempunyai peran dan fungsi untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Fungsi pelayanan akan berakibat pada kebutuhan anggaran yang besar. Pendapatan daerah makin hari makin tidak mencukupi untuk melaksanakan tugasnya. Untuk memungkinkan pelayanan berjalan baik, pusat dan daerah tingkat lebih atas harus memberikan bantuan keuangan kepada daerah, atau urusan tertentu dialihkan menjadi urusan pusat dan secara keseluruhan dilaksanakan sendiri oleh pusat atau melalui tugas pembantuan.

Kewajiban pemerintah pusat bertanggung jawab secara nasional secara keseluruhan, dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk memperhatikan ketentuan dari pusat agar tidak terjadi benturan-benturan dan agar mengetahui celah-celah untuk mengambil inisiatif dalam pemenuhan kebutuhan setempat yang tidak atau belum dikerjakan oleh

pemerintah pusat. Pemerintah daerah berkewajiban memadukan antara kepentingan nasional dengan kepentingan lokal.

Pusat bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (equal treatment), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas uniformitas) (Hans Kelsen dalam Bagir Manan).

Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tagganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum dalam UUD 1945. Menurut paham klasik negara hokum mempunyai cirri-ciri sebagai berikut:

1. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
2. Ada pembagian kekuasaan yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka.
3. Ada pemencaran kekuasaan negara/pemerintah.
4. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia.
5. Ada jaminan persamaan di muka hokum dan jaminan perlindungan hukum.
6. Ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pemerintahan didasarkan atas hukum (UU).

Berdasarkan ciri-ciri negara hukum tersebut di atas, maka unsur pemencaran kekuasaan negara sebagai upaya membatasi kekuasaan pemerintah atau negara sangat erat kaitannya dengan rumah tangga. Penyerahan atau membiarkan ataupun mengakui berbagai urusan pemerintahan diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga daerah, mengandung arti bahwa pusat membatasi kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan tersebut (Sudargo Gautama, 1973:36).

Perkembangan konsep negara hokum klasik ke negara hokum modern adalah negara harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Negara harus menciptakan kemakmuran dan keamanan sosial, bukan hanya keamanan senjata saja. Dengan demikian, negara berkewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Konstruksi negara hokum modern semacam ini disebut juga negara hokum dalam arti luas atau

formal yang melahirkan suatu “welfarestate” atau dikenal dengan nama Negara Kesejahteraan.

Dalam kepustakaan Barat disebut sebagai verzorgingsstaat atau social rechtsstaat. Salah satu prinsip negara hukum adalah adanya pembagian dan pembatasan atas kekuasaan negara atau pemerintah. Oleh karena itu dalam konteks daerah, kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagai urusan rumah tangga daerah merupakan cara untuk membagi kekuasaan dengan membatasi hak pemerintah pusat atas beberapa urusan pemerintahan daerah. Cara ini sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan negara karena berhubungan langsung dengan masyarakat, dan dituntut untuk dapat mewujudkan fungsi pelayanan umum dengan baik.

Keberhasilan pelaksanaan fungsi pelayanan umum oleh daerah, akan mempengaruhi perwujudan dari dianutnya konsep negara hukum dalam arti materiil atau negara kesejahteraan sebagaimana diamanatkan dalam alinea IV pembukaan UUD 1945, yakni: “.....Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Selaras dengan dianutnya konsep negara hukum dalam arti luas yang menimbulkan konsekuensi sebagai negara kesejahteraan, maka daerah sebagai satuan pemerintahan terendah sesuai dengan semangat desentralisasi dan kemandirian yang digariskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahannya, sepanjang dalam koridor hukum dan mewujudkan kesejahteraan serta kemamuran masyarakatnya.

D. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pengaturan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dalam konteks negara kesatuan merupakan suatu yang sangat penting untuk dikaji dan dianalisis agar tidak terdapat kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Kelahiran suatu pemerintahan tingkat daerah adalah konsekuensi adanya konsep pembagian dan pembatasan kekuasaan sebagai salah satu unsure negara hukum.

Sebagaimana diketahui, bahwa dalam tataran teoritis dikenal adanya pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah suatu pembagian kekuasaan yang kekuasaan dalam suatu negara dibagi dan diserahkan kepada tiga badan yang mempunyai kedudukan yang sejajar, yakni kekuasaan eksekutif yang diserahkan kepada pemerintah, kekuasaan legislative kepada parlemen dan kekuasaan yudikatif kepada badan peradilan. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertical, yaitu suatu pembagian kekuasaan antara pemerintah nasional atau pusat dengan satuan pemerintah lainnya yang lebih rendah. Pembagian kekuasaan secara vertical tersebut akan lebih jelas apabila dilakukan perbandingan antara negara kesatuan, federasi dan konfederasi.

Pembagian kekuasaan secara vertical dalam konteks negara Indonesia berdasar pada Pasal 1 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk republik”. Kemudian Pasal 4 ayat (1) menentukan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang dasar”. Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa konsep pembagian kekuasaan secara vertical merupakan suatu konsep yang dianut secara formal dalam negara kesatuan Republik Indonesia atau dengan rumusan lain dapat disimpulkan bahwa terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

C.E Strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislative tertinggi dipusatkan pada badan legislative nasional/pusat. Kekuasaan legislative tidak terletak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi tahap terakhir tetap pada pemerintahan pusat. Jadi kedaulatannya baik ke luar maupun ke dalam sepenuhnya terletak pada pemerintahan pusat. Dalam suatu negara kesatuan pemerintah nasional bisa, dan biasanya memang

melimpahkan banyak tugas kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan pemerintah lokal atau regional. Namun, otoritas ini dilimpahkan oleh undang-undang yang disusun oleh DPR nasional.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa indikator suatu negara diklasifikasikan sebagai negara kesatuan meliputi (1) kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah nasional; (2) penyerahan suatu kekuasaan atau wewenang kepada satuan pemerintah local hanya dapat dilaksanakan atas kuasa UU yang dibuat oleh badan legislative nasional; dan (3) tidak ada satuan pemerintah yang lebih rendah yang mempunyai sifat staat.

Penyerahan urusan pemerintahan nasional kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah membawa konsekuensi diadakan pembagian wilayah negara dalam daerah besar dan kecil. Beberapa sebab dianutnya pembagian kekuasaan secara vertical meliputi:

- a. Kemampuan pemerintah berikut perangkatnya yang ada di daerah terbatas;
- b. Wilayah negara yang sangat luas;
- c. Pemerintah tidak mungkin mengetahui seluruh dan segala macam kepentingan dan kebutuhan rakyat yang tersebar di seluruh pelosok negara;
- d. Hanya rakyat setempatlah yang mengetahui kebutuhan, kepentingan dan masalah yang dihadapi dan hanya mereka yang mengetahui bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk memenuhi kebutuhan tersebut;
- e. Dilihat dari segi hokum, UUD 1945 Pasal 18 menjamin adanya daerah dan wilayah;
- f. Adanya sejumlah urusan pemerntahan yang bersifat kedaerahan dan memang lebih berdaya guna jika dilaksanakan di daerah;
- g. Daerah mempunyai kemampuan dan perangkat yang cukup memadai untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, maka desentralisasi dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pasal 18 Uud 1945 hasil amandemen merupakan landasan konstitusional pemerintahan daerah, memuat paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah (Bagir Manan hal 8-17).

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5);
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 ayat 1);
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2);
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 ayat 3);
6. Prinsip hubungan Pusat dan Daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 ayat 2).

Hilangnya pencantuman desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut menurut Bagir Manan merupakan temuan para pembentuk UUD, hal itu untuk menghindari kreasi-kreasi yang menyimpang dari makna dan tujuan pemerintahan daerah.

Sejarah menunjukkan bahwa sebelum Pasal 18 UUD 1945 diamandemen terdapat kreativitas yang menyimpang dari semangat dan maksud serta tujuan pemerintahan daerah. Kreasi yang menyimpang dari semangat Pasal 18 UUD 1945 justru sebagai akibat dari pendapat Soepomo yang kemudian dijadikan sebagai penjelasan UUD 1945.

Kreativitas menyimpang tersebut dapat dilihat dalam UU tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku yang mengamanatkan adanya wilayah administrative sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi. Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1974 menentukan bahwa: "Dalam penyelenggaraan pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah-Daerah Otonom dan Wilayah-wilayah Administratif". Demikian juga UU No. 22 Tahun 1999 masih mengamanatkan adanya wilayah administrasi, hal ini diatur dalam Pasal 2 ayat (2) yang memberikan kedudukan Daerah Propinsi disamping sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrative. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 hal tersebut tidak dijumpai lagi, hal ini dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang menentukan bahwa: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Dan ini harus dipahami secara utuh dengan ketentuan Pasal 2 ayat (3) sebagaimana telah disebutkan di atas.

Hilangnya desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dari Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen, dalam perspektif teoritis merupakan sesuatu yang wajar, karena pengertian umum desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan atau pejabat. Dengan demikian, dekonsentrasi dalam pengertian umum dapat dipandang sebagai bentuk desentralisasi, karena mengandung makna pemencaran (Bagir Manan, hal. 10).

E. Pengertian Desentralisasi dan Dekonsentrasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti *de* = lepas, dan *centrum* = pusat. Dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan Pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.

Beberapa pakar berusaha untuk memberikan pendefinisian mengenai desentralisasi dengan berbagai variasi dan perkembangannya. Menurut Smith, pendelegasian kekuasaan dari tingkat tertinggi ke tingkat yang lebih rendah, dalam hirarki teritorial meliputi dua aspek, pertama syarat pembatasan wilayah karena adanya pembagian teritorial negara. Kedua, penyerahan wewenang.

Rondinelli dan Cheema, Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administrative dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi tingkat bawah, kesatuan-kesatuan administrasi daerah, semi otonomi dan organisasi (Bayu Surianingrat, 1980:3).

J.H.A Logemann Desentralisasi adalah, jika pekerjaan penguasa negara dilimpahkan kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri (The Liang Gie, hal. 10).

Memperhatikan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri. Dalam desentralisasi akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, disertai dengan pendelegasian kewenangan-kewenangan atau kekuasaan atas pengelolaan urusan atau kegiatan tertentu.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 pengertian desentralisasi dirumuskan dalam Pasal 1 huruf (e) bahwa: Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Boenjamin Hoessein menyatakan bahwa konsep desentralisasi yang dikembangkan dalam hukum positif Indonesia memperlihatkan arahnya kepada konsep penyerahan wewenang pemerintahan dari/oleh eksekutif tingkat pusat kepada daerah otonom. Desentralisasi dibatasi pada lingkup wewenang pemerintahan yang menjadi kompetensi eksekutif (Boenjamin Hoessein, 2002:24).

Kekacauan pemahaman tentang desentralisasi oleh para pembuat UU juga dikemukakan oleh Bagir Manan dalam mengomentari UU No. 5 Tahun 1974 maupun UU No. 22 Tahun 1999. Kedua UU tersebut telah mencampur adukan antara desentralisasi dan otonomi. Desentralisasi adalah otonomi, sedangkan desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Otonomi hanya salah satu bentuk desentralisasi. (Bagir Manan).

Desentralisasi dimaksudkan untuk memperlancar roda pemerintahan, mengingat bahwa Indonesia mempunyai wilayah yang terdiri dari beribu-ribu pulau yang besar dan kecil, serta masyarakat yang pluralistic dari segi agama, budaya dan ras atau suku serta aspek-aspek lainnya yang berbeda-beda bentuk dan coraknya, sehingga Pemerintah Pusat tidak mungkin dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, apabila segala sesuatunya diputuskan dan dilaksanakan sendiri. Karena itu, kepada daerah-daerah diberikan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan hasil guna dan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pembangunan.

Desentralisasi di Indonesia dilaksanakan sebagai akibat dari: (1) luasnya wilayah Indonesia; (2) ketidak mampuan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan; (3) keadaan Indonesia yang pluralistic; (4) untuk terciptanya daya guna dan hasil guna pemerintahan dan pembangunan (Koesoemahatmadja, 1979:11).

Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan Pusat. Dengan desentralisasi tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah. Pusat dengan demikian dapat memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan (Bagir Manan, hal 62-63).

Mendagri Hari Sabarno menyatakan bahwa tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijaksanaan desentralisasi yaitu: tujuan politik dan tujuan administrative. Tujuan politik akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mencapai terwujudnya civil society. Sedangkan tujuan administrative akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis (Hari Sabarno, 2002:2).

Sejalan dengan pendapat tersebut, ide desentralisasi yang terwujud dalam konsep otonomi daerah sangat terkait dengan konsep pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu dalam desentralisasi terdapat 3 dimensi utama, yaitu pertama, dimensi ekonomi, rakyat memperoleh kesempatan dan kebebasan untuk mengembangkan kegiatan ekonominya sehingga mereka secara relatif melepaskan ketergantungannya terhadap bentuk-bentuk intervensi pemerintah, termasuk didalamnya mengembangkan paradigma pembangunan yang berorientasi pada ekonomi kerakyatan. Dalam konteks ini, eksploitasi sumber daya dilakukan untuk kepentingan masyarakat luas, dilakukan oleh masyarakat lokal. Kedua dimensi politik, yakni berdayanya masyarakat secara politik yang ditandai dengan lepasnya ketergantungan organisasi-organisasi rakyat dari pemerintah. Ketiga, dimensi psikologis, yakni perasaan individu yang terakumulasi menjadi perasaan kolektif, bahwa kebebasan menentukan nasib sendiri menjadi sebuah keniscayaan demokrasi. Tidak ada perasaan bahwa orang pusat lebih hebat dari pada orang daerah, dan sebaliknya. (Laode, hal 98).

BAB II
PEMERINTAHAN DAERAH
BERDASAR UU NO 32 TAHUN 2004

A. Hakikat Otonomi Daerah

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah (ps 2 UU no 32/ 2004).

Yang patut diwaspadai bahwa semangat otonomi tidak menjurus pada semangat pembentukan daerah berdasarkan kesukuan. Masa penjajahan Belanda wilayah kita terbagai atas Provinsi, Karesidenan, Kabupaten/Kota, Kawedanaan, dan Kecamatan.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam ketentuan umumnya menyatakan:

- a. **Otonomi daerah** adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. **Daerah otonom** adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. **Pemerintah daerah** adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
- d. **DPRD** adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* dan *nomos*. *autos* berarti sendiri. *nomos* berarti aturan. Pengertian menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004, **otonomi daerah** adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dimungkinkan suatu daerah yang kebetulan memiliki kelembagaan sosial dan budaya dapat berpengaruh dalam pengembangan otonomi daerah yang bersangkutan, yang berbeda sama sekali dengan

daerah otonom yang lain. Sebut saja, misalnya Aceh dan Papua. Di Aceh atau NAD memiliki *Wali Nanggroe* dan *Tuha Nanggroe* yang merupakan lembaga bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu masyarakat NAD. Di NAD diberlakukan syari'at Islam dengan *Mahkamah Syari'ah*-nya. Oleh karena itu, di NAD zakat merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di Provinsi Papua, dikenal adanya MRP (Majelis Rakyat Papua). MRP merupakan perwakilan (representasi) kultural orang asli Papua yang memiliki wewenang dalam rangka perlindungan hak-hak asli orang Papua.

Dengan demikian, otonomi daerah dimaksudkan untuk pemberdayaan masyarakat, yaitu meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan di daerah masing-masing. Demikian juga dalam hal pemilikan. Pemilikan maksudnya adalah sumber pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh suatu pemerintahan desa misalnya, tidak dibenarkan diambil alih oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Pemerintah desa dalam meningkatkan pendapatannya bisa memiliki Badan Usaha Milik Desa, bekerja sama dengan pihak ketiga dan melakukan pinjaman. Di sini juga terlihat pentingnya partisipasi atau peran serta masyarakat dalam otonomi daerah.

B. Pembentukan Daerah Otonom

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
- b. Pembentukan daerah ditetapkan dengan undang-undang. UU pembentukan daerah berisi nama daerah yang dibentuk, cakupan wilayah, batas, ibu kota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen serta perangkat daerah.
- c. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Daerah dapat dihapus atau digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.

Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah otonom ditetapkan dengan UU.

Wilayah Indonesia amat luas dibandingkan dengan negara-negara tetangga lainnya. Sebagai perbandingan luas wilayah Indonesia 1.919.400 km², Thailand 514.000 km², Vietnam 329.750 km², Filipina 300.000 km², Malaysia 329.750 km², dan Singapura 684 km². Bisa dibayangkan betapa tidak mudah mengelola negara yang begitu besar. Kenyataan yang dialami dalam pembangunan di Indonesia terjadi ketimpangan antara pemerintah pusat dengan daerah maupun antar-daerah itu sendiri.

Dalam usaha mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya dan peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, maka pemerintah daerah diberi otonomi daerah. Di setiap daerah otonom dibentuk Pemerintah Daerah. Sampai saat ini jumlah pemerintah daerah di Indonesia sudah mencapai 33 provinsi dan kurang lebih 436 kabupaten/kota, dengan jumlah penduduk lebih kurang 210 juta jiwa.

C. Pembagian Daerah Menurut UU No 32/2004

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah (ps 2 UU no 32/ 2004). Pemerintah provinsi yang berbatasan dengan laut memiliki kewenangan wilayah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan (ps 18 ayat (4) UU no 32/2004). Asas ini bertentangan Deklarasi Pemerintah R.I dan telah dikukuhkan melalui UNCLOS serta telah diratifikasi dengan UU no 6/1996 ttg Perairan Indonesia.

Yang patut diwaspadai bahwa semangat otonomi tidak menjurus pada semangat pembentukan daerah berdasarkan etnik atau sub kultur. Masa penjajahan Belanda wilayah kita terbagai atas dasar pembagaian sub kultur dengan dibentuknya daerah Karesidenan. Yang selanjutnya terbagi habis menjadi : Provinsi, Karesidenan, Kabupaten/Kota, Kawe-danaan, dan Kecamatan.

Globalisasi yang meyebabkan adanya global Paradox (Naisbit, 1987 : 55) jangan sampai menyemangati pemekaran wilayah atas atas dasar pendekatan kebudayaan

sehingga menimbulkan benturan budaya yang berakibat pecahnya negara nasional (Huntington, 1996 : 100). Oleh karena itu kita perlu perhatian khusus pada wilayah yang dilalui Alur Laut Kepulauan Riau, Resiau Kepulauan, Kalimantan Barat, Bangka-Belitung, Banten, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Pulau Lombok serta Maluku, Maluku Utara yang beberapa saat lalu hingga kini tetap ber-gejolak, baik yang berupa konflik fisik maupun konflik non fisik (kei-nginan memisahkan diri dengan membentuk provinsi baru).

D. Pembagian Urusan Pemerintahan pada Daerah Otonom

- a. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan atas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Terdapat enam urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintahan daerah, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.
- c. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:
 - perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - penanganan bidang kesehatan;
 - penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - pengendalian lingkungan hidup;
 - pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - pelayanan administrasi umum pemerintahan;

- pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
 - penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
 - urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- d. Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- e. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
- perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
 - penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - penanganan bidang kesehatan;
 - penyelenggaraan pendidikan;
 - penanggulangan masalah sosial;
 - pelayanan bidang ketenagakerjaan;
 - fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - pengendalian lingkungan hidup;
 - pelayanan pertanahan;
 - pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - pelayanan administrasi penanaman modal;
 - penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan
 - urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- f. Urusan pemerintah kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

E. Hak dan Kewajiban Daerah Otonom

Hak Daerah Otonom:

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola kekayaan daerah;
- d. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- e. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- f. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
- g. mendapatkan hal lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban Daerah Otonom:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan system jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam perundang-undangan.

F. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah dan DPRD

Tugas dan Wewenang Kepala Daerah:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hokum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan Wewenang DPRD:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;

- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

G. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia

Ditinjau dari aspek sejarah, ada yang berpendapat bahwa masyarakat lokal Indonesia belum terbiasa dengan pemerintahan yang otonom. Pendapat tersebut tidak sepenuhnya keliru, tetapi juga tidak sepenuhnya benar. Sebelum penjajah Belanda datang (1596), wilayah RI yang luas ini merupakan kumpulan kerajaan-kerajaan mandiri, yang berbasis suku.

Kekuasaan Belanda di Indonesia juga tidak secara penuh di seluruh Nusantara, dalam arti menempatkan kantor pemerintahan diseluruh Nusantara. Belanda hanya mengatur pemerintahan yang modern di Pulau Jawa, dan Madura, serta Sumatera. Itupun masih sederhana. Dengan demikian pada masa lalu Nusantara sebenarnya berada dalam sistem pemerintahan yang otonom. Otonom dalam artian sebagai bangsa sendiri, bangsa Aceh, Papua, Bugis, Maluku, Ternate, Tidore, dan sebagainya. Mereka otonom karena mereka adalah kerajaan yang berdaulat.

Sejarah otonomi daerah di Indonesia, penuh dengan liku-liku yang menegangkan. UU No. 1 tahun 1945, merupakan UU pertama yang mengatur tentang pembentukan Komite Nasional Daerah, sebagai pelaksana pemerintahan daerah itupun hanya terbatas di Pulau Jawa dan Madura.

UU No. 1 tahun 1945 ini kemudian diganti dengan UU No. 22 tahun 1948. UU ini memuat otonomi yang luas kepada daerah. Dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, berarti sampai saat ini telah ada tujuh UU yang mengatur pemerintahan daerah. Ketujuh UU tersebut adalah:

1. UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah.
2. UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah

3. UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
4. UU No. 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
5. UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah.
6. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
7. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU Tentang Pemerintahan Daerah yang masa berlakunya paling lama adalah UU No. 5 Tahun 1974. Masa berlakunya berkisar 25 tahun. Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang telah disinggung di atas, memang merupakan masalah yang sensitif di Indonesia. Hampir setiap pemberontakan bersenjata di daerah selalu mempersoalkan besarnya hegemoni pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Daerah-daerah kaya seperti Aceh, Papua, dan Riau serta Kalimantan Timur merasakan ketidakadilan yang sangat nyata. Sebab hasil daerah-daerah tersebut sangat banyak yang disedot untuk pemerintah pusat, tetapi sangat sedikit yang dikembalikan untuk pemerintah daerah setempat.

Empat UU pemerintahan daerah, yang berlaku sebelum UU No. 5 Tahun 1974 semuanya menganut otonomi yang luas. Tetapi UU tersebut justru dianggap sebagai biang kekacauan yang selalu terjadi antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan kata lain, UU tersebut akan menimbulkan disintegrasi bangsa.

Alasan tersebut menjadi landasan pemerintah orde baru dalam menyusun UU No. 5 Tahun 1974, Tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menganut semangat sentralisasi yang kental. Apabila di Jakarta Presiden memegang hegemoni terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan negara, maka di daerah UU No. 5 Tahun 1974, pasal 80 menegaskan bahwa kepala daerah adalah penguasa tunggal di daerah. Dengan demikian pemilihan kepala daerah lebih banyak hasil penentuan pusat daripada usulan dari pihak DPRD.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dibuat dengan harapan dapat meredam gejolak yang ada di daerah-daerah. UU ini memberikan kewenangan sangat besar bagi daerah-daerah otonom untuk mengurus dan mengelola sendiri daerahnya tidak dipandang cukup oleh daerah-daerah kaya utamanya Aceh dan Papua. Untuk meredam ketidakpuasan tersebut, pemerintah pusat menawarkan opsi otonomi khusus bagi Aceh dan Papua. Opsi otonomi khusus tersebut pada awalnya

ditolak oleh pemerintah pusat tetapi karena melihat semangat separatis dari daerah-daerah yang kian besar, maka pemerintah pusat dengan terpaksa meluluskan permintaan tersebut. UU Nangroe Aceh Darussalam, dan UU Otonomi Khusus bagi Papua memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Aceh dan Papua, sehingga timbul ungkapan apapun yang diinginkan oleh Aceh dan Papua akan dikabulkan oleh pemerintah pusat, asalkan jangan minta merdeka. Buktinya Papua yang minta hasil tambang 80% untuk daerah dan 20% sisanya untuk pemerintah pusat tidak ditolak lagi oleh DPR RI, karena DPR melihat kuatnya tuntutan pemisahan diri dari kedua daerah tersebut.

Semoga kasus kedua daerah itu menjadi pelajaran, sebab apabila pemerintah Sukarno, mau memberi keistimewaan hanya dalam hal adat, pendidikan dan agama pada Aceh di masa lalu, maka kita tidak akan menemui badai dengan mengorbankan nyawa rakyat Aceh. Demikian juga Papua, kalau saja pemerintah Suharto mau memperhatikan pembangunan Papua, maka OPM (Organisasi Papua Merdeka) mungkin tidak akan ada, dan tuntutan untuk memisahkan diri mungkin tidak sedahsyat sekarang ini.

H. Beberapa Dampak Dilaksanakannya Otonomi Daerah

a. Konflik Antar Daerah Otonom

Keberadaan UU No.22 1999 yang sekarang diganti UU No. 32 Tahun 2004, diharapkan untuk obat duka bagi masyarakat di daerah-daerah surplus, justru melahirkan ketimpangan baru bagi daerah-daerah yang memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang rendah. Ketimpangan tersebut sangat terasa bagi masyarakat di daerah-daerah yang berbatasan, misalnya Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah. Kalimantan Timur yang surplus dapat memberikan subsidi yang besar bagi desa-desa di wilayahnya. Tetapi tetangga mereka Kalimantan Tengah misalnya, justru kesulitan dana untuk memenuhi anggaran rutin mereka.

Ketimpangan antar daerah otonom tersebut tidak mustahil akan menimbulkan konflik antara masyarakat, dan antara daerah. Beberapa persoalan yang menimbulkan konflik antara lain adalah masalah pengaplingan wilayah laut oleh nelayan di masing-masing daerah, sedangkan masalah antara pemerintah daerah misalnya penanganan banjir DKI Jakarta, yang menurut Pemerintah DKI juga dikirim dari Bogor Jawa Barat. Pemda

DKI mengharapkan koordinasi dengan Pemda Jawa Barat untuk menangani masalah banjir yang ada di DKI, tetapi masalah itu bukanlah masalah yang serius bagi Jabar. Pemda Jabar tidak akan mau untuk mengalokasikan dana pembangunan di daerahnya untuk menaggulangi banjir di DKI.

b. Pemekaran Wilayah pada Era Otonomi Daerah

Kendali pusat terhadap daerah sepanjang Orde Baru sudah lama diisyaratkan tokoh-tokoh gerakan prodemokrasi sebagai api dalam sekam. Pada saatnya otonomi daerah akan meledak dengan semangat anti pusat yang dahsyat. Hal tersebut cukup beralasan. Hasil bumi seluruh daerah banyak dinikmati oleh pemerintah pusat. Tidak ada keseimbangan antara kekayaan yang dinikmati oleh pemerintah pusat dan daerah. Belum jelas benar apakah semangat otonomi daerah yang marak pada era reformasi dilandasi semangat untuk membangun daerah dan mensejahterakan rakyatnya atau sekadar untuk kepentingan pribadi para pencetus dan penguasa daerah.

Begitu Orde Baru tumbang, semangat otonom marak. Pemekaran wilayahpun merebak dari Sabang sampai Merauke. Peta dan jumlah kabupaten atau kota menjadi sangat dinamis. Perubahannya dalam hitungan bulan. Sejak tahun 1976 sampai 1998 peta Indonesia tak berubah dari 27 provinsi. Perubahan kecil terjadi di tingkat kabupaten/kota dari 300 menjadi 314. Dalam era reformasi ini komposisi jumlah provinsi dan kabupaten mengalami perubahan yang cepat.

Indonesia saat ini memiliki 33 provinsi, yakni:

1. Nangroe Aceh Darussalam
2. Sumatera Utara
3. Sumatera Barat
4. Bengkulu
5. Riau
6. Kepulauan Riau
7. Jambi
8. Sumatera Selatan
9. Lampung
10. Kepulauan Bangka Belitung
11. DKI Jakarta

12. Jawa Barat
13. Banten
14. Jawa Tengah
15. DI Yogyakarta
16. Jawa Timur
17. Kalimantan Barat
18. Kalimantan Tengah
19. Kalimantan Selatan
20. Kalimantan Timur
21. Bali
22. Nusa Tenggara Barat
23. Nusa Tenggara Timur
24. Sulawesi Barat
25. Sulawesi Utara
26. Sulawesi Tengah
27. Sulawesi Selatan
28. Sulawesi Tenggara
29. Gorontalo
30. Maluku
31. Maluku Utara
32. Papua
33. Papua Barat

Pemekaran wilayah dimungkinkan oleh UU No. 22 tahun 1999 maupun UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kurun tahun 1999 hingga april 2002 terdapat 57 kabupaten dan 25 kota baru sebagai hasil pembentukan yang terjadi di 58 kabupaten induk dari 20 provinsi. Pembentukan daerah baru paling banyak terjadi dalam tahun 1999. Ini diperlihatkan dengan disyahnnya 19 undang-undang yang mengatur pembentukan 34 kabupaten dan sembilan kota.

Motif di balik pemekaran daerah ini bermacam-macam. Selain untuk menyejahterakan rakyat, beberapa daerah dimekarkan karena tuntutan sejarah. Pemekaran wilayah di Bangka dan Belitung, Maluku, Nusa Tenggara Barat, serta

Sulawesi Tenggara dan Kepulauan Riau menuntut pemekaran karena merasa pembangunan di daerahnya terhambat oleh keadaan geografis, demografis, sosiologis, cultural, ekonomi, dan politik pada masa sebelumnya.

Menteri Negara Otonomi Daerah Ryaas Rasyid dalam Kompas 17 Februari 2000 mengkui maraknya tuntutan beberapa daerah menjadi kabupaten, kota, dan provinsi baru tak lepas dari ketidakadilan di masa lampau. Gagasan pemekaran wilayah marak justru di saat Indonesia masih dibelenggu krisis ekonomi. Gejala ini sebetulnya tidak masuk akal sebab pemekaran berarti penambahan biaya administrasi.

BAB III
PEMERINTAHAN DAERAH
BERDASAR UU NOMOR 22 TAHUN 1999

A. Undang-undang No. 22/1999

Agaknya berangkat dari pengalaman dan undang-undang sebelumnya, dimana posisi DPRD sangat tertekan, DPRD tidak berdaya, atau DPRD hanya sebagai pelengkap (*complement*) saja, Undang-undang No. 22/1999 bertekad untuk mengangkat derajat DPRD pada posisi yang lebih tinggi. Keinginan atau tekad tersebut memang sudah semestinya, oleh karena jika memperhatikan lahirnya konsep pemisahan kekuasaan, bahwa dilakukannya pemisahan kekuasaan antar lembaga-lembaga kekuasaan dimaksudkan agar masing-masing lembaga dapat lebih konsentrasi dan memiliki posisi yang kuat atas fungsinya pula. Demikian juga menurut UUD 1945, khususnya dalam hubungan kekuasaan antara DPR dan Presiden, bahwa selain adanya bentuk percampuran kewenangan dalam fungsi legislasi namun diharapkan pula agar keduanya dapat berkonsentrasi dalam fungsi masing-masing. DPR berkonsentrasi dalam fungsi anggaran dan pengawasan sedangkan Presiden berkonsentrasi dalam fungsi pemerintahan (*executive*).

Akan tetapi, keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD jangan sampai melangkahi prinsip-prinsip distribusi kekuasaan menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Untuk hal itu, seharusnya Undang-undang No. 22/1999 tidak menciptakan adanya bentuk kekuasaan masing-masing lembaga – baik DPRD maupun Kepala Daerah-yang tidak menganut atau bertentangan dengan kedua prinsip distribusi kekuasaan menurut UUD 1945.

Dalam hubungan distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, undang-undang ini secara limitatif menempatkan DPRD sebagai lembaga (badan) legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga (badan) eksekutif daerah. Namun, meskipun DPRD merupakan lembaga yang menduduki legislatif daerah, tetapi dalam pelaksanaannya fungsi legislasi tersebut dijalankan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Selain itu, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, serta keduanya sama-sama memiliki hak inisiatif.

Mengenai fungsi legislasi dan siapa pemegang kekuasaan ini, ditemukan adanya perbedaan antara UUD 1945 sebelum dengan sesudah amandemen. Perbedaan-perbedaan tersebut meliputi:

Menurut Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen, Presiden memegang kekuasaan legislatif dengan persetujuan DPR, sedangkan menurut Pasal 20 ayat (1) sesudah amandemen, DPR memegang kekuasaan tersebut.

Menurut Pasal 21 ayat (2) sebelum amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu., sedangkan menurut Pasal 20 ayat (5) sesudah amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, menunjukkan bahwa pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, sedangkan sesudah amandemen, DPR merupakan lembaga yang bertindak sebagai pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Begitu juga mengenai ketentuan Pasal 21 ayat (2), dimana Presiden memiliki kekuasaan yang begitu kuat dalam hal pembentukan undang-undang, sehingga ia memiliki hak untuk tidak mengesahkan undang-undang atau sedikit mirip hak veto. Sesudah amandemen, hak veto tersebut telah ditiadakan bagi Presiden. Jadi, UUD 1945 sebelum amandemen menempatkan Presiden sebagai lembaga memiliki wewenang primer dalam membentuk undang-undang, tetapi sesudah amandemen wewenang primer itu beralih ke tangan DPR.

Kemudian Undang-undang No. 22/1999 juga menentukan bahwa Kepala Daerah berwenang menetapkan Perda yang telah disetujui DPRD. Ketentuan ini tidak menampilkan perbedaan mencolok jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum amandemen, kecuali dalam hal penggunaan istilah, yakni antara istilah *mengesahkan* dan istilah *menetapkan* yang ada kemiripannya dengan *pengesahan* dan ketetapan dalam lapangan administrasi negara. Tetapi mengenai siapa yang memegang kekuasaan legislatif dan kapan limit waktu suatu rancangan peraturan daerah harus ditetapkan, ditemukan perbedaan antara Undang-undang No. 22/1999 dengan UUD 1945 sebelum amandemen

dan sesudah amandemen. DPRD memegang kekuasaan legislatif, sementara menurut UUD 1945 sebelum amandemen bahwa Presiden-lah yang memegang kekuasaan legislatif. Begitu juga mengenai kapan limit waktu suatu Raperda harus ditetapkan. Kepala Daerah berwenang menetapkan Perda menurut Undang-undang No. 22/1999. Ketentuan ini dapat diinterpretasikan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perda kapan saja atau bahkan tidak menetapkannya-seperti halnya hak veto dimiliki Presiden menurut Pasal 21 ayat (2)-sedangkan menurut UUD 1945 sesudah amandemen hak veto yang dimiliki oleh Presiden telah ditiadakan. Jadi, telah terdapat adanya ketentuan mengenai fungsi legislasi yang bergeser dari UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen.

Ada pun dalam hubungan fungsi anggaran dan pengawasan, Undang-undang No. 22 /1999 dipandang telah memberikan porsi besar kepada DPRD untuk menjalankan kedua fungsi ini. Pasal 18 (1) dan Pasal 19 (1) sebagai landasan bagi DPRD untuk menjalankan fungsi anggaran, sementara pelaksanaan fungsi pengawasan dimiliki oleh DPRD bahkan lebih limitatif dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR menurut UUD 1945. Menurut Pasal 18 ayat (1) butir f, DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengawasi terhadap: a. Pelaksanaan peraturan ddaerah dan peraturan perundang-undangan lain, b. Pelaksanaan keputusan gubernur, Bupati dan Walikota, c. Pelaksanaan APBD, d. Kebijakan Pemerintah Daerah, dan e. Pelaksanaan kerja sama internasional di daerah. Bentuk pengawasan tersebut sebenarnya juga menjadi wewenang dan tugas DPR pada tingkat negara, namun UUD 1945 tidak menyebutkannya secara limitatif sebagaimana halnya Undang-undang No. 22/1999.

Ketiga fungsi DPRD tersebut kemudian diikuti pula dengan pemberian sejumlah besar hak. Hak-hak tersebut meliputi: hak nmeminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak inisiatif, hak mengajukan pertanyaan, hak menentukan Anggaran Belanja DPRD, hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD, hak protokoler, hak keuangan dan administrasi, serta hak imuniatif.

Sedangkan Kepala Daerah, lebih berkonsentrasi sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi eksekutif saja atau memimpin penyelenggaraan

pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dengan kata lain, undang-undang ini berupaya menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana maksud konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), meskipun tidak sepenuhnya, karena Kepala Daerah masih menjalankan fungsi legislasi bersama DPRD.

Jadi, meskipun pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran serta pengawasan oleh DPRD dan pelaksanaan fungsi legislasi eksekutif oleh Kepala Daerah di atas dapat dipandang sebagai kristalisasi dari adanya mekanisme *checks and balances* antara keduanya, namun hal itu tidak menutupi bahwa telah terjadi pergeseran dalam distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Dikatakan bergeser dari ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen, karena menurut Undang-undang No. 22/1999 DPRD sebagai lembaga yang memiliki kewenangan primer dalam menjalankan fungsi legislasi dan Kepala Daerah ditentukan mempunyai hak inisiatif, sementara UUD 1945 menentukan bahwa Presiden-lah yang memiliki kewenangan primer dalam menjalankan fungsi legislasi dan DPR ditentukan mempunyai hak inisiatif. Sedangkan dikatakan bergeser dari ketentuan UUD 1945 sesudah amandemen, karena Undang-undang No. 22/1999 dipandang tidak memberikan limit waktu kepada Kepala Daerah kapan ia harus menetapkan Raperda yang telah disetujui menjadi Perda- sehingga dikuatirkan nantinya dapat memberikan peluang sejenis hak veto kepada Kepala Daerah- sementara UUD 1945 telah memberikan limit waktu yang jelas kepada Presiden kapan ia harus menetapkan RUU yang telah disetujui menjadi undang-undang.

Lebih mencolok dari pelaksanaan prinsip *check and balances* di atas, distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 22/1999 telah bergeser dari ketentuan UUD 1945- sebelum maupun sesudah amandemen- karena adanya pelaksanaan prinsip wewenang subordinatif yang dimiliki oleh DPRD terhadap Kepala Daerah. Indikasi-indikasi adanya pelaksanaan prinsip wewenang yang subordinatif tersebut, paling tidak meliputi empat hal.

Pertama, dalam hal pemilihan Kepala Daerah. DPRD berwenang memilih Kepala Daerah, sedangkan UUD 1945 tidak menentukan kalau DPR berwenang memilih

Presiden, sebelum maupun sesudah amandemen. Termasuk juga dalam hal ini, wewenang usulan pengangkatan.

Kedua, dalam hal mekanisme pemilihan Kepala Daerah. DPRD merupakan pihak yang menjalankan semua mekanisme atau tata cara pemilihan Kepala Daerah. Tugas yang sama mengenai semua mekanisme atau tata cara pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen, dan oleh Komisi Pemilihan Umum sesudah amandemen.

Ketiga, dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sebelum amandemen UUD 1945, pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden hanya diberikan kepada MPR, dan tidak ada lagi bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden kepada MPR sesudah amandemen, kecuali bentuk pertanggungjawaban mengenai pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Itupun telah terbukti berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi. Tetapi Undang-undang no. 22/1999 menentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik pertanggungjawaban akhir masa jabatan, pertanggungjawaban setiap akhir tahun anggaran, maupun pertanggungjawaban yang diminta oleh DPRD dalam sewaktu-waktu.

Keempat, dalam hal pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhentian Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 22/1999 terdapat dalam tiga bentuk, yaitu diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD, diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, dan diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD.

Pada bentuk pemberhentian yang terakhir, kiranya tidak terlalu memunculkan polemik karena apabila seorang Kepala Daerah terbukti telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati berdasarkan KUHP atau telah melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum, Presiden memiliki alasan yang kuat untuk memberhentikannya tanpa persetujuan DPRD. Paling tidak ada dua alasan yang kuat untuk itu, yaitu di satu sisi pemberhentian yang dilakukan adalah murni berdasarkan ketentuan hukum dan keputusan Presiden diberikan untuk menguatkan keputusan pengadilan sebelumnya dalam rangka *law enforcement*, dan di sisi lain bahwa pemberhentian dilakukan sebagai tindakan yang secepatnya harus diambil oleh Presiden dalam rangka mempertahankan keutuhan NKRI. Ketika terjadi tindakan-tindakan yang

dapat memecah belah bangsa, menjadi kewajiban Presiden untuk bertindak cepat, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban (*defence, security and protectional funcion*).

Namun, dalam hal Kepala Daerah yang diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD dan yang diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden jelas-jelas menampilkan wujud wewenang yang subordinatif, yang yang tidak ditemukan dalam rumusan UUD 1945. Untuk kesekian kalinya dalam tulisan ini dikatakan bahwa menurut UUD 1945 sebelum amandemen, DPR tidak dapat memberhentikan Presiden. Apabila Presiden dapat diberhentikan oleh MPR, hal itu bukan berarti DPR dapat memberhentikan Presiden karena anggota MPR bukan hanya terdiri dari anggota DPR. Apalagi setelah amandemen, di mana Presiden hanya dapat diberhentikan apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, setelah adanya keputusan Mahkamah Konstitusi dan setelah adanya keputusan MPR mengenai pemberhentian Presiden berdasarkan sidang paripurna MPR.

Keempat hal tersebut dipandang memadai sebagai indikasi bahwa adanya bentuk wewenang subordinatif DPRD terhadap Kepala Daerah menurut Undang-undang No. 22/1999. Adanya bentuk wewenang subordinatif tersebut, yang tidak ditentukan dalam UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, ditambah pula adanya ketentuan mengenai pelaksanaan fungsi legislasi yang juga tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, maka jelaslah bahwa distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Undang-undang No. 22/1999 tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari prinsip-prinsip UUD 1945.

B. Sentralisasi Orde Baru

Untuk bisa memahami perubahan yang sedang berjalan, selain mengupas konteks (ruang sosial), diperlukan pula mengkritisi proses yang sebelumnya berlangsung. Pemahaman ini dibutuhkan untuk dapat memperbandingkan, dan kemudian dapat memberikan penilaian, sekaligus melihat segi-segi yang masih beraroma lama serta usulan pembaruan (II) - agar dapat memberikan rekomendasi pembaruan yang menyeluruh (III) [lihat skema]. Pada bagian terdahulu telah dibahas implikasi gaya otoritarisme orde baru, yang dengan sendirinya menimbulkan pertanyaan dalam struktur

yang bagaimana berbagai implikasi tersebut dapat berkembang. Bagian ini, pada dasarnya ingin menjawab pertanyaan tersebut, yakni mengulas mengenai watak sentralisme yang anti ,demokrasi dari kebijakan lama:UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979. Pembahasan tertuju pada segi-segi umum dari kebijakan tersebut.

1. Konsep Dasar Otonomi

Gagasan otonomi yang dikembangkan dalam kebijakan lama, berangkat dari suatu pemahaman yang konvensional dan konservatif atas makna negara kesatuan. Dalam hal ini, kesatuan bukan satu dalam perbedaan, atau dalam konsep awal: bhinneka tunggal ika, melainkan keseragaman. Perbedaan tidak dilihat sebagai kekayaan, melainkan (dipandang) sebagai keburukan yang harus dibasmi. Pandangan ini tentu saja sangat sejalan dengan praktek politik orde baru yang pada dasarnya menjalankan garis totaliterisme untuk kepentingan akumulasi modal.

Dalam kebijakan tersebut (UU No. 5/1974) disebutkan,....sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan. Otonomi dengan demikian, bukan konsep yang didasarkan kepada kesadaran adanya perbedaan yang perlu dikembangkan sebagai modal pembangunan, melainkan konsep yang ditumbuhkan demi pencapaian sukses atau efisiensi proses pembangunan. Hal ini jelas terbaca dari pengertian mengenai otonomi,....Hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundangan yang berlaku [ps.1 c.].

Kata kewajiban yang termuat, menjadi klausul khusus yang mengikat, dan dengan sendirinya daerah tidak berarti memperoleh kebebasan, maka sebaliknya, yakni diproyeksikan mengurangi beban pusat, yang sekaligus menjalankan apa yang dibutuhkan oleh pusat:....dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dalam membina kestabilan politik serta kestuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. [menimbang e]. Dekonsentrasi

dekonseptualisasi sebagai,....Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat di daerah.

Dengan konsep otonomi yang demikian, pemerintah daerah pada dasarnya bukan sebuah institusi otonom yang bisa menjadi saluran bagi aspirasi rakyat, melainkan wakil pemerintah pusat di daerah. Penggabungan konsep desentralisasi bersama-sama dengan konsep dekonsentrasi yang lebih menonjol, menjadikan otonomi yang dikembangkan, pada dasarnya adalah manipulasi demokrasi, atau sentralisme yang berbungkus demokrasi. Yang hendak dikembangkan sesungguhnya bukan demokrasi, melainkan kontrol, yakni untuk lebih memaksimalkan kinerja birokrasi bagi kepentingan pembangunan [pertumbuhan ekonomi]. Dalam konsep ini, suara daerah bukan saja tidak didengar, tetapi sangat mudah ditundukkan oleh kepentingan pusat atau kepentingan nasional.

Pada bagian penjelasan secara tegas disebutkan bahwa maksud dan tujuan otonomi kepada daerah sudah ditegaskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang berorientasi pembangunan.. Yang dimaksud dengan pembangunan disini adalah pembangunan dalam arti yang luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan. Jadi hakekatnya otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab berarti: nyata pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri; bertanggungjawab pemberian otonomi benar-benar sejalandengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebut di di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan, serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Dalam hal ini asas dekonsentrasi bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Kewenangan Daerah.

Disebutkan bahwa daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku [ps.7]. Lebih lanjut dikatakan: "... penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah...". Posisis daerah yang secara nyata merupakan subordinat pemerintah pusat, menjadikan kewenangan yang dimiliki sangat terbatas. Atas dekonsentrasi yang dijalankan seiring dengan asas desentralisasi, bukan saja membuat kekaburan (ketidakjelasan dan tumpang-tindih) segi-segi yang dapat dijalankan secara mandiri, tetapi juga cenderung menegasi peluang menguatnya desentralisasi.

Pemerintah Daerah dan Daerah, cenderung dibatasi oleh konsep kepentingan nasional dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi, serta beban-beban yang diberikan pusat, sebagai akibatnya prakarsa daerah sulit untuk tumbuh dan berkembang secara wajar. Pada sisi yang lain, tanpa suatu penyebutan kewenangan yang jelas, dan masih menggantungnya apa yang bisa dilakukan daerah dalam kerangka kepentingan daerah, membuat daerah benar-benar dalam posisi tergantung kepada pusat, sebab secara prinsip undang-undang yang ada, tidak bersifat operasional.

3. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

Dalam kebijakan pemerintahan daerah [UUNo. 5/1974], dinyatakan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Hal ini bermakna bahwa dewan perwakilan rakyat menjadi bagian dari pemerintah daerah.

(Catatan: dengan posisi yang demikian, maka sangat sulit bagi rakyat untuk mengedepankan aspirasi dan juga sulit bagi aspirasi rakyat dapat diperjuangkan-perwujudan aspirasi rakyat pada gilirannya sangat tergantung pada political will dan bukan akibat proses demokrasi).

Adapun susunan pertanggungjawaban lihat bagan berikut:

Susunan Pertanggungjawaban

Struktur ini sangat memperlihatkan watak hirarkis dan sentralisme yang mengabaikan aspirasi dari bawah. Mereka yang di bawah hanya mempunyai jatah untuk menjalankan tugas, dan tidak punya daya tawar yang tinggi.

4. Catatan Umum

Dari beberapa segi mengenai kebijakan pemerintahan daerah, yang tertuang dalam kebijakan Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah terdapat beberapa kesimpulan penting:

Pertama, bahwa kekuasaan pusat mengupayakan suatu skema kerja dan organisasi, serta orientasi, yang sedemikian rupa sehingga otonomi daerah bukan berwujud sebagai penguatan daerah, melainkan menempatkan daerah sebagai instrumen efektif untuk keperluan realisasi tujuan yang telah ditetapkan pusat. Dengan demikian, pusat menganggap bahwa apa yang sudah diutuskan pusat merupakan hal yang lebih luhur (benar) dan dengan demikian tidak diberikan ruang untuk membantah atau memberikan penilaian.

Kedua, posisi dewan perwakilan rakyat daerah yang tersubordinasi, dan tidak mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah, membuat aspirasi rakyat tidak bisa tersalurkan secara efektif melalui perwakilan rakyat di daerah-daerah. Jika demokrasi diindikasikan oleh ruang rakyat yang lebih terbuka, maka sangat jelas tampak bahwa kebijakan yang ada telah dengan sengaja mengorbankan demokrasi demi keperluan kepentingan birokrasi, melalui restriksi [pembatasan] atas posisi dan peran institusi legislatif. Selain itu, pembatasan parlemen daerah, menjadikan institusi kontrol tidak bisa berjalan efektif. Segala sesuatu dibawah kendali pusat.

Ketiga, alasan efisiensi dan kebutuhan-kebutuhan untuk mewujudkan apa yang sering disebut sebagai mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan RI, membuat pemerintah pusat sangat terlihat menyimpan keengganan untuk menyerahkan wewenang yang lebih besar kepada daerah otonom. Yang tampak malah suatu negasi desentralisasi dengan mengedepankan dekonsentrasi. Otonomi sebagai konsep yang memaksudkan berlangsungnya proses penguatan daerah, untuk lebih berdaya dalam menampung dan mengaktualisasi aspirasi rakyat setempat, dalam praktek telah dipalsukan dan dijegal dengan skema sentralisme yang mendukung pertumbuhan ekonomi.

C. Wajah Baru Otonomi: Pembaruan dan Ancaman

Berikut akan dibahas kebijakan baru baik yang termuat dalam UU No. 22/1999 maupun UU No. 25/1999. Pembahasan akan melewati tiga tahap: Pertama berupa gambaran umum untuk melihat kecenderungan-kecenderungan perubahan yang ditawarkan oleh kebijakan baru, melalui perbandingan konsep-konsep dasar. Kedua, berupa ulasan mengenai segi-segi dasar dari kebijakan baru, yang dalam hal ini untuk melihat substansi pembaruan yang diajukan. Dan ketiga, membahas mengenai segi-segi dasar yang masih menjadi ancaman dari kebijakan baru, termasuk mendaftar sejumlah peraturan yang harus dikeluarkan untuk operasionalisasi kebijakan ini.

1. Pengertian-pengertian

Berikut adalah catatan mengenai istilah-istilah kunci yang digunakan dalam kebijakan otonomi daerah. Istilah yang diambil,. Hanyalah istilah yang ada pada kedua kebijakan (lihat bagan)

Perbandingan Beberapa Konsep Dalam UU No. 22/ 1999 dan UU No. 5/ 1974 dan UU No. 5/1979

Istilah	UUNo. 5 th. 1974 UU No. 5 th. 1979	UU No. 22 th 1999	Keterangan
Pemerintah Pusat	Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari presiden beserta pembantu-pembantunya	Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari presiden beserta para menteri	Pengertian pemerintahan pusat pada uu yang baru <i>lebih menyempit (dengan menyebut subyek)</i> , yakni presiden dan para menteri dibanding penyebutkan

			pembantu daerah
		Menurut asas desentralisasi	
Desentralisasi	Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.	Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI	UU lama memfokuskan kepada <i>urusan</i> , UU baru pada <i>wewenang</i> . Urusan lebih spesifik, dan teknis (tidak memberi ruang pada aspirasi)
Dekonsentrasi	Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat di daerah.	Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil [pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.	UU lama menonjolkan watak sentralisme, dimana segala organ daerah merupakan kepanjangan pusat. UU baru, memperlihatkan bahwa gubernur mengemban tugas sebagai perangkat pemerintah pusat.
Tugas	Tugas untuk turut serta	Penugasan dari	Pada UU lama

pembantuan	dalam melakukan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.	pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.	tampak bahwa aparat di bawah merupakan alat dari aparat di bawahnya dalam rangka pemerintahan (pusat, NKRI). Sedangkan UU baru penugasan disertai pembiayaan, sehingga dapat menghindari pembebanan pada perangkat daerah. Namun demikian klausul pertanggungjawaban yang mengikuti garis pembiayaan, patut diduga dapat memberikan alasan kontrol pusat secara berlebihan.
Otonomi Daerah	Hak wewenang dan kewajiban daerah untuk	Kewenangan daerah otonom untuk mengatur	Undang-undang lama memuat

	mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	unsur kewajiban. UU baru, menekankan bahwa otonomi merupakan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan menekankan pada pentingnya aspirasi masyarakat. Namun UU baru tidak menyebut otonomi sebagai hak.
Daerah Otonom	Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI, sesuai dengan	Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan	<i>Idem</i>

	perundang-undangan yang berlaku.	aspirasi masyarakat dalam NKRI	
Wilayah Administrasi	Lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah.	Wilayah kerja Gubernur selaku wakil pemerintah	UU baru menempatkan otonomi pada Dati II, bukan pada Dati I. Pada UU lama, tidak ada kejelasan mengenai subyek. Semua organ adalah alat pusat
Kelurahan	Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi langsung di bawah Camat.	Wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten	Pada UU lama, kelurahan merupakan organ di bawah kecamatan, demikian pembantunya.
Pemerintah Daerah	Kepala Daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah	Kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.	Pada kebijakan lama dapat ditapsirkan sangat luas. Pada UU lama tidak dipisahkan antara eksekutif dan legislatif-

			legislatif menjadi bagian dari eksekutif
Pemerintahan Daerah	[tidak ada] mempunyai	Penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD dan/ atau ndaerah kota dibawah kecamatan	DPRD menjadi bagian dari pemerintahan daerah, bukan bagian dari pemerintah pula dengan UU baru.
Desa	Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat.	Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur.	UU yang lama menunjuk bahwa desa merupakan organisasi pemerintah terendah langsung di bawah

Dari istilah kunci tersebut, dapat dikatakan bahwa telah terjadi pergeseran atau pembaruan. Karakter kebijakan lama yang sentralistik, dan menempatkan otonomi sebagai bagian dari strategi untuk memaksimalkan proses pembangunan menonjol – otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak. Sedangkan kebijakan baru, lebih menekankan bahwa... dalam undang-undang ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah Kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab penjelasan pasal 1.h (Bab I). Namun demikian kualitas kebijakan otonomi daerah tidak bisa hanya dilihat dari satu segi. Oleh sebab itu, perlu dilihat aktualisasi dalam batang tubuh kebijakan tersebut.

2. Substansi Pembaruan: Otonomi di Bawah Reformasi.

UU No. 5/1974 menekankan fungsinya sebagai bagian dari kewajiban yang diemban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Sebaliknya UU baru, menekankan bahwa otonomi yang dikembangkan dimaksudkan dan dijalankan dengan prinsip demokrasi dan untuk menumbuhkan peran serta masyarakat. Jika dilihat dari konteks politik, maka kehadiran UU No. 5/1974, ada pada kondisi politik yang represif, dimana kekuasaan orde baru sedang dalam proses penguatan. Sedangkan UU No. 22/1999, lahir dalam situasi reformasi, paska tumbangannya kekuasaan orde baru. Nampak bahwa kebijakan otonomi merupakan bagian dari pemenuhan tuntutan rakyat bukan kebijakan yang merepresentasikan praktek konsolidasi kekuasaan. Sebagai bahan perbandingan mengenai pelaksanaan asas-asas hubungan pemerintah pusat dan daerah (lihat bagan)

Pelaksanaan asas-asas Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Asas	Sifat Pemberian Kewenangan	Perbedaan Kewenangan pada Pemerintah		
		Pusat	Wilayah	Daerah
Desentra- lisasi	Penyerahan	Pengawasan Pengendalian Pertanggungja waban umum	Koordinasi pengawasan	Kebijakan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan (kecuali gaji pegawai)
Dekonsen- trasi	Pelimpahan	Kebijaksanaan Perencanaan	Koordinasi	Menunjang Melengkapi Pembiayaan Pengawasan
Pemban- tuan	Pengikutserta- an	Kebijaksanaan Perencanaan	Koordinasi	Membantu pelaksanaan

		Pelaksanaan Pembiayaan Pengawasan.		
--	--	--	--	--

Otonomi diberi makna sebagai: kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dikatakan pula bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah; bagian (c) menekankan, bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsioanal, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari sini nampak adanya suatu keinginan untuk mengembangkan suatu pemerintahan transisi, yang lebih mengakomodasi dinamika daerah, yang didasarkan pada prinsip demokrasi.

Otonomi yang dikembangkan secara tegas menekankan pemisahan antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Mengingat otonomi bertumpu di tingkat II dan bukan di propinsi. Maka dalam hal ini propinsi masih merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Sedangkan daerah otonom akan berdiri sendiri –tidak hirarkis.

Secara keseluruhan, prinsip-prinsip otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam kebijakan adalah:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab;

- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan Daerah, serta antar daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- g. Pelaksaaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melapor pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.
- i. Point tersebut, menunjukkan adanya kecenderungan pergeseran dari paradigma lama, yang menyatukan asas dekonsentrasi dengan asas desentralisasi, sehingga menghilangkan makna otonomi. Pada sisi yang lain, demokrasi hendak dijadikan dasar utama, dan tidak semata-mata mengembangkan misi efisiensi dan kontrol birokrasi negara. Hal ini tentu saja memberikan peluang bagidaerah untuk tumbuh dengan potensi dan kehendak rakyat.

3. Kewenangan Daerah.

Dalam suatu bab khusus, kewenangan daerah diatur, yakni: Pasal 7: (1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, monetr dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain; (2) kewenangan bidang lain, sebagaimana disebut pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Ditegaskan pula pengaturan lebih lanjut mengenai berbagai ketentuan kewenangan ini akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Beberapa kecenderungan yang berlangsung belakangan ini, seperti penghapusan departemen penerangan dan departemen sosial, serta berkembangnya isu pembubaran BPN (Badan Pertanahan Nasional), menunjukkan adanya kecenderungan pemerintah baru untuk mengurangi kewenangan pemerintah pusat dan akan menyerahkannya kepada pemerintah daerah. Penyebutan secara lebih jelas apa yang dikerjakan oleh pusat, memberi kesan bahwa kebijakan ini hendak menegaskan bahwa apa yang bisa dilakukan pemerintah pusat sudah semakin terbatas, sebaliknya apa yang mungkin dilakukan pemerintah daerah masih terbuka, dan tentu pada bidang dan wilayah yang tidak menjadi kewenangan pemerintah pusat (lihat rincian dalam bagan).

Masalah Kewenangan Pusat dan Daerah:

Tingkat	Bentuk Kewenangan	Pasal	Keterangan
Pusat	1. Politik luar negeri 2. Pertahanan keamanan 3. Peradilan 4. Moneter dan fiskal 5. Agama 6. Perencanaan nasional secara makro	7 ayat 1 dan 2	Dinyatakan bahwa kewenangan daerah adalah seluruh bidang pemerintahan kecuali 13 item tersebut. Jadi

	<p>7. Dana perimbangan keuangan</p> <p>8. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian</p> <p>9. pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia</p> <p>10. Pendayagunaan sumberdaya alam</p> <p>11. Teknologi tinggi yang strategis</p> <p>12. Konservasi</p> <p>13. Standarisasi nasional</p>		<p>dalam hal ini kewenangan daerah adalah kewenangan sisa. Banyak pihak yang keliru dalam melihat kewenangan pusat yang dilihat hanya 5 butir.</p>
<p>Daerah (tidak jelas Propinsi atau Kabupaten/Kota)</p>	<p>* Mengelola sumberdaya nasional yang ada di wilayah</p> <p>* Kewenangan di wilayah laut meliputi:</p> <p>1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan sebatas wilayah</p> <p>2. Pengaturan kepentingan administratif; Pengaturan tata ruang;</p> <p>3. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan</p>		<p>Penting untuk dicermati bahwa masalah eksploitasi sumberdaya alam merupakan wilayah yang rawan konflik. Dengan menyatakan bahwa masalah eksploitasi masih akan diatur oleh peraturan pemerintah, tentu masih menyimpan</p>

Propinsi	<p>kewenangannya oleh pemerintah</p> <p>4. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara. Untuk daerah Kab/Kota kewenangan sejauh sepertiga batas laut daerah Propinsi.</p> <p>Sebagai daerah otonom:</p> <p>1. Bidang Pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota</p> <p>2. Bidang tertentu:</p> <ul style="list-style-type: none"> *. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro; * Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumberdaya manusia potensial dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi; * Mengelola pelabuhan regional; * Pengendalian lingkungan hidup; * Promosi dagang dan budaya/pariwisata; * Penanganan penyakit 	Penjelasan Pasal 9	<p>masalah yang perlu mendapat perhatian</p> <p>Ketentuan kewenangan ini dapat dipandang sebagai bentuk desentralisasi terbatas untuk wilayah propinsi. Namun bila dilihat lebih seksama maka kewenangan yang lebih bersifat menejerial, dan tidak mengandung bobot otoritas dalam akses dan kontrol terhadap</p>
----------	---	-----------------------	---

	<p>menular dan hama tanaman;</p> <p>* Perencanaan tata ruang propinsi.</p> <p>* Kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota;</p> <p>Sebagai wilayah administrasi: bidang pemerintahan yang dilimpahkan pada Gubernur.</p>		<p>asset.</p> <p>Sebagai bentuk desentralisasi terbatas untuk wilayah propinsi. Namun bila dilihat lebih seksama, maka dengan demikian, daerah pada dasarnya memperoleh beban yang belum bisa dijalankan.</p>
Daerah Kota/Kabupaten	<p>* Mencakup semua kewenangan pemerintah selain yang diatur pada Pasal 7 dan Pasal 9</p> <p>* Bidang pemerintahan yang wajib meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kesehatan; 2. Pendidikan; 3. Kebudayaan; 4. Pertanian; 5. Perhubungan; 6. Industri; 7. Perdagangan; 8. Penanaman modal; 9. Lingkungan hidup; 	Pasal 11	<p>Penting untuk dicatat bahwa Pasal 12 menyebutkan: Pengaturan lebih lanjut mengenai pasal 7 dan 9 ditetapkan dengan peraturan pemerintah.</p>

	10. Pertahanan; 11. Koperasi dan 12. Tenaga kerja.		
--	--	--	--

4. Masalah Dana Perimbangan.

Sampai saat ini masalah dana perimbangan pusat dan daerah masih menimbulkan kontroversi. Kehendak pemisahan atau munculnya ide negara federal, memberi indikasi yang kuat bahwa daerah masih belum sepakat dengan konsep yang sudah dirumuskan dalam kebijakan perimbangan keuangan pusat-daerah, terutama daerah kaya seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, Irian, dan beberapa daerah lain. Meskipun semangat untuk lebih memberdayakan daerah, melalui upaya memperbesar penerimaan daerah, namun kesan bahwa pusat masih menguasai bagian terbesar dari penerimaan yang berasal dari daerah, cukup terlihat. Dan hal ini pada dasarnya menjadi catatan tersendiri, sebab bagaimana pun otonomi membutuhkan ketersediaan prasarana yang memadai. Tanpa kesemuanya itu, otonomi hanya merupakan kebebasan tanpa daya.

5. Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah.

Berbeda dengan bentuk dan susunan kebijakan lama yang (1) mengintegrasikan seluruh unsur di bawah dalam skema hirarki pusat dan (2) menutup peluang partisipasi dengan jalan memandulkan dewan perwakilan rakyat daerah, maka dalam kebijakan baru ini, terdapat kecenderungan untuk menghilangkan dua hal tersebut. Secara tegas menyatakan bahwa untuk daerah tingkat II benar-benar akan dikembangkan konsep otonomi, yakni desentralisasi yang tidak diikuti oleh asas dekonsentrasi.

Adapun posisi dewan perwakilan rakyat sendiri terpisah dengan pemerintah daerah, dalam hal ini memiliki kewenangan untuk meminta laporan pertanggungjawaban dari pemerintah daerah. Dengan demikian kemungkinan berlangsungnya kontrol menjadi sangat besar. Hanya mungkin dalam realisasi masih menimbulkan tanda tanya besar, apakah dewan perwakilan rakyat daerah akan menggunakan kewenangannya bagi demokrasi, atau masih terdapat tradisi politik konvensional yang menyulitkan dewan perwakilan rakyat daerah untuk bersuara membawa aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Pun dalam hal ini otoritas DPRD menjadi lebih besar, terutama untuk menolak kepala daerah bila dipandang gagal.

Perubahan otoritas DPRD yang demikian tentu saja membawa konsekuensi yang kuat; Pertama, dibutuhkan perubahan iklim dan kultur politik di kalangan DPRD, agar tidak lagi berjalan dalam pola lama, sebaliknya bangun dengan pola baru bahwa posisi mereka benar-benar independen dan bukan menjadi bagian dari eksekutif. Kedua, perlunya pemberdayaan di kalangan parlemen daerah agar bisa berfungsi menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Perlu disadari bahwa anggota dewan adalah para pemain baru yang akan berhadapan dengan pemain lama yang kawakan. Untuk hal yang kedua ini, parlemen daerah perlu membuka diri, sehingga akses dan dukungan dari masyarakat lebih besar, agar dapat bekerja secara maksimal.

6. Catatan Umum.

Dapat dikatakan bahwa semangat pembaruan termuat dalam kebijakan baru. Semangat tersebut pada dasarnya merupakan realisasi dari aspirasi yang berkembang, dan bukan wujud dari kepedulian pemerintah pusat pada daerah. Bila UU No. 5/1974 menekankan fungsinya sebagai bagian dari kewajiban yang diemban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab. Sebaliknya UU No. 22/1999, menekankan bahwa otonomi yang dikembangkan dimaksudkan dan dijalankan dengan prinsip demokrasi dan untuk menumbuhkan peran serta masyarakat. Dari penjelasan dapat dibaca bahwa otonomi yang diberikan mengandung dimensi bertanggungjawab, yang berarti adanya konsekuensi atas pemberian kewenangan dalam wujud tugas dan kewajiban, yakni..... pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Perbedaan nyata adalah bahwa UU yang baru lebih menekankan aspek demokrasi dan peran serta masyarakat. Namun jika ditilik lebih lanjut: Otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang relatif sama dengan makna dalam UU No. 5/1974, mengurus rumah tangganya sendiri. Jika rakyat punya posisi tawar maka pernyataan

prakarsa rakyat akan punya arti. Sebaliknya rakyat dibelenggu, maka hal tersebut hanya *lip service*.

Pada UU 1974 otonomi dimaksudkan sebagai jalan untuk memantapkan pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Dengan demikian UU 1974 lebih menekankan pada pencapaian (*target*), sedangkan UU No. 22/1999, lebih menekankan kepada proses. Dari prinsip demokrasi dipahami bahwa yang harus termuat setidaknya adalah input, proses dan output. Jika hanya salah satu saja, maka tidak akan ada jaminan bagi pencapaian tujuan sebagaimana dikehendaki rakyat. Dalam tuntutan reformasi sangat jelas terdapat ide partisipasi. Namun memuat partisipasi tanpa didukung oleh infrastruktur politik yang memadai, hanya merupakan taktik akomodasi yang tidak menyentuh substansi. Dengan kata lain, semangat pembaruan yang termuat dalam kebijakan otonomi daerah (yang baru), masih membutuhkan sejumlah syarat yang harus diciptakan.

7. Ancaman di Balik Semangat Pembaruan.

Telah disebutkan bahwa kebijakan baru lahir sebagai reaksi pemerintah pusat terhadap desakan yang sangat kuat dari masyarakat, dengan demikian bukan merupakan inisiatif atau wujud kemauan politik pemerintah pusat. Posisi kebijakan yang demikian, sudah barang tentu mencerminkan adanya ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pada satu sisi pemerintah pusat masih menghendaki kontrol yang kuat atas daerah, dan di sisi yang lain, daerah menghendaki otonomi yang lebih luas. Sementara itu, penyelesaian desentralisasi, masih perlu dilihat sebagai wujud pembagian kekuasaan di kalangan elit politik, dan belum secara otomatis akan membawa demokratisasi di tingkat hubungan elit daerah dan masyarakat bahkan dapat dikatakan bahwa tanpa demokrasi, maka otonomi hanya akan memindahkan otoritarisme dari pusat ke daerah.

8. Masalah Kewenangan: Ketegangan Pusat dan Daerah.

Inti otonomi, dalam hal hubungan pusat dan daerah, pada dasarnya terletak pada wilayah kewenangan yang dimiliki masing-masing pihak. Memang dalam kebijakan baru, wilayah kewenangan pusat telah disebut dengantegas, sehingga memudahkan untuk memahami apa yang masih bisa dilakukan oleh pusat. Akan tetapi masih adanya

klausal bahwa kewenangan daerah, akan diatur oleh peraturan pemerintah, telah mementahkan peluang perluasan substansial kewenangan daerah yang dibutuhkan untuk merealisasi otonomi berbasis aspirasi rakyat. Daerah dengan demikian masih sangat bergantung pada pusat, terutama untuk menterjemahkan kuantitas dan kualitas dari kewenangan yang dimilikinya.

Sampai dimana pusat akan mengatur daerah? Apakah ada jaminan bahwa pusat akan memberikan apa yang sudah seharusnya tidak diatur oleh pusat? Masalah ini masih menimbulkan tanda tanya besar, sebab pemberian kewenangan daerah, masih tergantung pada struktur dan kecenderungan konfigurasi kekuatan politik yang ada. Masih sangat dimungkinkan pemerintah pusat berbalik arah dan menggunakan otoritas yang dimilikinya untuk mengebiri kewenangan daerah, menjadi sangat operasional dan menutup peluang partisipasi, kreasi dan aspirasi rakyat. Disinilah masalah paling dasar segera muncul jika daerah tidak memiliki daya tawar yang tinggi, maka sangat mungkin posisinya akan kembali tersubordinasi sebagaimana selama ini berlangsung.

Pada tataran praktis, masalah kewenangan yang tidak terumus secara jelas akan mengundang spekulasi dan ketidakpastian hukum. Hal yang terakhir ini sesungguhnya masih sangat terbaca pada point-point tertentu, seperti pemilihan Gubernur, masalah hubungan kepala daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah. Pada bagian tersebut dikatakan bahwa apa yang sudah diputuskan DPRD harus dikonsultasikan pada presiden? Bagaimana jika presiden tidak setuju? Demikian pula dengan pernyataan bahwa DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah bagaimana jika usulan ditolak? Masalah ini tentu tidak bisa dipandang ringan, sebab ketegasan akan menjadi penentu apakah otonomi hanya berada di level kebijakan ataukah otonomi tersebut merupakan hal yang operasional (bisa dijalankan).

Dalam soal pengambilan keputusan, dikatakan bahwa Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi dan/ atau peraturan perundang-undangan lainnya. (pasal 114). Yang menjadi masalah adalah sampai kapan pembatalan tersebut akan dilakukan. Apakah pembatalan bermakna penundaan ataukah ketentuan agar daerah segera mengadakan perubahan atas kebijakan yang sudah diambil. Bagaimana pula jika kebijakan tersebut benar-benar merupakan kehendak rakyat berdasarkan aspirasi rakyat.

Dari segi waktu, klausul ini sudah barang tentu menimbulkan ketidakpastian dandi sisi lain memberikan daya yang sangat besar pada pusat, sebab penapsiran mengenai ketidaksesuaian berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini merupakan segilain, dari soal kewenangan. Bahwa masalahnya bukan saja pada keleluasaan kewenangan, melainkan juga tingkat kedalaman dan kemampuan daerah untuk mengembangkan kebijakan dan menjalankan kebijakan yang telah diambil.

9. Pola Hubungan Antar Kekuatan

Dari sudut semangat pembaruan, struktur yang ada, dapat dikatakan telah cenderung mengkomodasi semangat untuk mengadakan desentralisasi. Akan tetapi masalahnya tidak sekedar pada pola hubungan yang ada, tetapi juga menyangkut posisi rakyat, dalam konteks hubungan antara pemerintah daerah dan rakyat, demikian sebaliknya. Harus diakui bahwa posisi rakyat secara umum, masih sangat lemah, terutama sebagai akibat dari kebijakan-kebijakan represi dan restriksi, khususnya yang merupakan warisan orde baru. Dengan demikian, tanpa adanya pembaruan yang lebih menyeluruh, menjadikan kebijakan otonomi daerah tidak punya makna yang besar, bahkan cenderung hanya akan memfasilitasi otoritarisme di tingkat daerah. Otonomi daerah menuntut pembaruan mengenai kebijakan atas pemilu, partai politik dan susunan DPR/MPR.

10. Masalah Dana Daerah

Masalah dana menjadi hal yang sangat krusial. Banyak pergolakan daerah pada dasarnya menuntut porsi yang lebih besar dari apa yang sudah ditetapkan. Pemberian porsi yang memadai akan menjadi hal yang urgen, sebab tanpa adanya dana yang cukup, hal tersebut hanya akan memandulkan konsep otonomi daerah itu sendiri. Maka tidak mengherankan bila muncul spekulasi bahwa jika otonomi daerah diterapkan maka 10 propinsi akan terancam bangkrut (Kompas 27/8/1999). Dalam penjelasan pasal 11 ayat 1 UU No. 22/1999 disebutkan bahwa dengan diberlakukannya undang-undang ini, pada dasarnya seluruh kewenangannya sudah berada pada daerah kabupaten dan daerah kota. Yang menjadi masalah adalah apakah masing-masing daerah tersebut cukup mempunyai sumberdaya dan sumberdana untuk merealisasi kewenangan yang dimilikinya? Apakah sumberdaya yang ada tidak terserap ke pusat?

Dari data yang dihimpun N. Dwi Retnandari terungkap bahwa bila dilihat dari nisbah PAD (Pendapatan Asli Daerah) terhadap Anggaran Rutin th 1997/1998, bahwa pada sebagian besar daerah tingkat II, menunjukkan ketidakmampuan untuk mengatasi keperluan rutin mereka bila hanya berdasarkan pendapatan asli daerah. Hal ini pula yang menjadikan daerah masih bergantung pada anggaran yang sering disebut sebagai subsidi pusat. Terlebih bila dilihat dalam kebijakan perimbangan keuangan pusat daerah yang memberikan porsi besar bagi pusat untuk hasil kekayaan alam, seperti migas. Kenyataan ini sudah barang tentu menimbulkan tanda tanya besar apakah otonomi yang dikembangkan memiliki dasar untuk suatu realisasi yang konsisten, ataukah otonomi hanya akan menjadi momentum bagi kebangkrutan daerah likuidasi.

Dapat dikatakan bahwa peningkatan sumber pemasukan daerah, akan menjadi hal yang sangat mutlak. Tanpa peningkatan sumber pemasukan, melalui porsi yang besar bagi daerah untuk mengelola sumber pendapatan yang ada, dan mengurangi pengiriman ke pusat, tentu akan menjadi hal yang sangat positif bagi otonomi. Disinilah ancaman yang paling nyata dari otonomi dan sekaligus tantangan ke depan, yakni bagaimana mengubah kebijakan yang menelikung otonomi tersebut, menjadi kebijakan baru yang mendukung realisasi otonomi.

Pembentukan dan Susunan Daerah [Bab III].

Pembentukan, nama, batas dan Ibukota suatu daerah ditetapkan dengan undang-undang (ps. 5 ayat 2)

Perubahan yang tidak mengakibatkan penghapusan daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps.5 ayat 3)

Syarat pembentukan daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps.5 ayat 3)

Kriteria penghapusan, penggabungan dan pemekaran daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps. 6 ayat 3)

Penghapusan, penggabungan dan pemekaran daerah, ditetapkan dengan undang-undang (ps. 6 ayat 4)

Kewenangan Daerah (Bab IV).

Pengaturan kewenangan daerah di wilayah laut, ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps. 10 ayat 4).

Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan propinsi sebagai daerah otonom, ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps. 12)

Penugasan dalam rangka tugas pembantuan, ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan (ps. 13 ayat 2).

Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah (Bab V).

Undang-undang tentang Kedudukan, Susunan, tugas, wewenang, hak keanggotaan dan pimpinan DPRD (ps.15)-UU No. 4/1999

Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan perundang-undangan (ps. 17 ayat 1).

Pedoman penyusunan peraturan tat tertib dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 17 ayat 4) peraturan (apa?).

Peraturan perundang-undangan tentang tatacara penyidikan anggota dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 28).

Pedoman pembentukan dan organisasi dan tata kerja sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 29)- Peraturan (apa?).

Tatacara pertanggungjawaban Gubernur kepada dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 31 ayat 3).

Pertanggungjawaban gubernur pada Presiden (ps. 31 ayat 5).

Tatacara pertanggungjawaban bupati/walikota kepada dewan perwakilan rakyat daerah (ps. 32 ayat 4).

Tatacara pemilihan, pengangkatan dan pemberian kepala daerah (ps.34, 42).

Tatacara pengucapan sumpah/janji dan pelantikan kepala daerah/wakil kepala daerah (ps. 42 ayat 4).

Tatacara penyidikan kepala daerah dan wakil kepala daerah (ps.59).

Kedudukan keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah (ps.59).

Pedoman pembentukan organisasi perangkat daerah (ps.60).

Penyelenggaraan bidang pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah diatur dengan keputusan presiden (ps.64).

Pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan daerah (ps.66 ayat 6).

Pembentukan kelurahan ditetapkan dengan peraturan daerah (ps.67 ayat 6).

Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah (ps.68 ayat 1).

Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Bab VI).

Keuangan Daerah (Bab VII).

Perimbangan keuangan pusat dan daerah, ditetapkan dengan undang-undang (UU No. 25/1999) (ps.80).

Tatacara peminjaman pemerintah daerah ditetapkan oleh pemerintah (ps.81 ayat 4).

Pedoman pemberian insentif fiskal dan non tertentu kepada daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ps.83).

Pembentukan badan usaha milik daerah dan badan usaha milik desa dengan peraturan daerah (ps.84 dan 108).

Pedoman pengelolaan barang daerah (ps.85).

Pedoman penyusunan, perubahan dan penghitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah (ps.86 ayat 4).

Peraturan perundang-undangan tentang pedoman tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (ps. 86 ayat 6).

Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan (Bab IX).

Tatacara kerjasama daerah dengan lembaga/badan di luar negeri (ps.88 ayat 2).

Peraturan perundang-undangan tentang penyelesaian perselisihan antar daerah(ps.89).

Kawasan Perkotaan (Bab X). Pedoman Pengelolaan kawasan perkotaan (ps.91 ayat 3).

Desa (Bab XI). Pengaturan masa jabatan kepala desa (ps.96).

Pembinaan dan Pengawasan (Bab XII). Pedoman pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan otonomi daerah (ps.112 ayat 2).

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (Bab XIII).

Ketentuan Lain-lain (Bab XIV).

Kedudukan ibukota negara RI (ps.117).

Otonomi khusus Timtim (ps.118 ayat 2).

Susunan organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas dan kewajiban polisi pamong praja (ps.120 ayat 2).

Peraturan perundang-undangan tentang tatacara pengalihan kekayaan instansi vertikal menjadi barang daerah (ps.124 ayat 3).

Catatan Umum

Bagaimana pun undang-undang otonomi daerah, merupakan produk hukum yang mengatur pembagian kekuasaan, dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah. Sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tersebut bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai dengan praturan perundang-undangan. Dimana wewenang tersebut? Tentu dari pusat kekuasaan (pemerintah pusat). Berarti, undang-undang ini sedang memfasilitasi proses pembentukan kekuasaan lokal yang lebih otoritatif. Jadi undang-undang bukan aturan yang membuka ruang yang lebih lebar pada rakyat.

Secara negatif proses tersebut, sama artinya dengan terbentuknya penguasa lokal, atau pembentukan raja-raja kecil, yang relatif otonom. Dalam perspektif penguatan rakyat, kondisi yang demikian, dapat dilihat sebagai satu langkah positif, yang bermakna bahwa kontrol (reduksi kekuasaan). Apakah hal ini sudah bisa dipandang sebagai proses yang memadai? Tentu saja belum.

Apa yang dilukiskan reduksi kontrol kekuasaan despotik, harus ditindaklanjuti dengan beberapa agenda besar dan strategis yang lain, yakni: Pertama, perlunya langkah-langkah yang lebih sistematis, untuk memperkuat rakyat, khususnya melalui pendidikan politik

dan pengembangan serikat-serikat rakyat yang independen. Langkah ini diperlukan untuk memproteksi kemungkinan proses konsolidasi elite lokal, yang pada gilirannya akan muncul dengan watak yang sama dengan kekuasaan pusat. Kedua, perlunya kontrol efektif pada kekuasaan lokal, dengan cara mengembangkan aturan-aturan daerah yang benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat.

Dua hal ini, merupakan langkah yang paling pragmatis dari pilihan yang makin terbatas. Pada intinya diperlukan dua langkah sekaligus, yang pada satu sisi memperkuat rakyat dan di sisi lain meningkatkan kontrol, serta memperluas ruang atau arena bagi rakyat. Dengan skema yang demikian, otonomi daerah bisa dipandang sebagai transisi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat: cita-cita yang telah dimunculkan jauh sebelum proklamasi dibacakan.

Catatan Akhir:

Pada rejim totaliter, bukan saja tindakan yang bisa mengantarkan seseorang pengadilan politik, tetapi juga pikiran. Di masa orde baru, begitu banyak orang (aktivis) yang harus mendekam di penjara, hanya karena membaca buku atau karena mengikuti sebuah diskusi. Tembok-tebok seperti mempunyai telinga, yang tidak lain dari cerminan meluasnya kerja dinas intelegen, yang mengawasi setiap gerak hidup rakyat.

Fakta banyaknya kasus-kasus daerah yang tidak diadukan ke DPRD, melainkan langsung ke Jakarta (DPR), dapat dilihat sebagai bukti bahwa memang DPRD tidak bisa menjadi saluran perjuangan kepentingan rakyat.

Yang dimaksud dengan kebijakan otonomi daerah adalah UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Lihat beberapa prinsip dalam Tap MPR No. XV/MPR/1998.

Luas: keluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri (diplomasi), pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu, keluasan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian

dan evaluasi; Nyata : Keluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah; Bertanggungjawab: Berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan, hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Terdapat dua perkembangan yang nampaknya tidak terbaca: Pertama, adanya (peluang) amandemen konstitusi, yang dalam hal ini akan pula dimungkinkan mengamandemen ps.18, atau bahkan mengenai bentuk negara. Kedua, terdapat kenyataan dimana sikap anti pada Jawa sebagai suku yang dituding menjadi penjajah, mulai menyebar di pulau-pulau besar, seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian. Dari beberapa kasus kerusuhan yang akhirnya menimbulkan eksodus warga Jawa- pulau kembali ke Jawa, merupakan indikasi yang kuat. Kenyataan ini tentu menjadi masalah besar dalam merealisasi apa yang disebut sebagai hubungan harmonis antar daerah.

Lebih lanjut lihat pada bagian penjelasan UU No. 22/1999.

Issue masih terus bergulir sampai tulisan ini dibuat.

Hendak dikatakan bahwa sikap menerima tanpa daya kritis, sama halnya dengan mengandalkan demokrasi bisa tumbuh dariakarsa elit. Padahal dalam sejarah telah ditunjukkan bahwa demokrasi tidak mungkin lahir dari kebaikan elit politik.

Masing-masing pada ps.38 (mengenai gubernur) dan ps.46.

PAD pajak, retribusi, penerimaan dinas dan penerimaan dinas dan penerimaan lain-lain.

Otonomi dalam konteks ini tidak dipandang sebagai ujung, melainkan awal dari sebuah proses panjang yang harus dilewati untuk mewujudkan demokrasi dan keadilan. Otonomi dapat dipandang sebagai proses emansipasi daerah atas cengkeraman pusat. Bila otonomi dapat dijalankan secara konsisten, maka proses selanjutnya yakni penguatan rakyat akan relatif lebih dimudahkan.

BAB IV
PEMERINTAHAN DAERAH
BERDASAR UU NOMOR 5 TAHUN 1974

A. Undang-undang No. 5/1974

Undang-undang ini, pada waktu pembahasannya saja sudah mendapat tanggapan yang beragam, terutama mengenai judul. Sebagian anggota DPR mempersalahkan judul *Pemerintahan di Daerah*, yang tidak seperti sebelumnya berjudul *Pemerintahan Daerah*, meskipun pemerintah waktu itu tetap mempertahankan judul *Pemerintahan di Daerah*. Alasannya, bahwa apabila dipergunakan judul RUU tentang *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah* tanpa kata *di*, dikuatirkan nantinya akan menimbulkan kesimpang-siuran dalam pelaksanaannya sebagaimana telah dialami sebelumnya, di mana seolah-olah hanya asas desentralisasi yang ditonjolkan. Dengan rumusan ini maka sudah mencakup asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Adanya tanggapan tersebut dapat dimaklumi karena selain DPR merupakan hasil Pemilu 1971 yang tentunya pula sebagai perwakilan dari berbagai partai politik, juga ungkapan judul tersebut sangat multi-interpretatif. Jika berpedoman pada konsep *pemerintahan*, ungkapan *pemerintahan daerah* bermakna pemerintahan dalam arti luas yang merupakan satuan pemerintahan kecil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia selain satuan pemerintahan pusat. Jadi ada indikasi mandiri dalam pengertian tersebut, meskipun tidak terpisah dari pemerintahan pusat. Sementara ungkapan *pemerintahan di daerah*, selain memunculkan indikasi yang tidak mandiri karena hanya sebagai wakil yang diadakan oleh pemerintah pusat, juga dapat bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu hanya sebagai Pemerintah.

Kerancuan dalam pemakaian judul tersebut ternyata berlanjut pula dalam penempatan struktur pemerintahan daerah. Undang-undang No. 5/1974 tidak menggunakan ungkapan *pemerintahan daerah* melainkan *Pemerintah Daerah*, yang pada dasarnya bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu sebagai pelaksana bidang eksekutif saja. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Struktur ini dimaksudkan agar posisi Kepala Daerah sama tingginya (*nevenschikkend*) dengan DPRD dalam organisasi Pemerintah Daerah. Tetapi sebenarnya pandangan tersebut tidak argumentatif, karena menurut UUD 1945, DPR meskipun sederajat dengan Presiden

namun DPR bukan sama fungsinya dengan Presiden sebagai pelaksana bidang eksekutif, apalagi menjadi bagian dari lembaga kepresidenan.

Akan tetapi, walaupun Undang-undang No. 5/1974 menempatkan DPRD menjadi bagian dari pemerintah daerah, namun dibandingkan dengan Undang-undang No. 18/1965, Undang-undang ini lebih luas memberikan wewenang maupun hak kepada DPRD. Selain memiliki wewenang yang cukup signifikan untuk menjalankan fungsi legislasi bersama Kepala Daerah- sepertimenandatangani Perda bersama Kepala Daerah- DPRD juga memiliki beberapa hak yang meliputi hak anggaran, mengajukan pernyataan pendapat, inisiatif, dan penyelidikan. Bahkan lebih dari itu, DPRD lebih berperan dalam proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah.

Distribusi hak dan wewenang tersebut sudah dipandang memadai untuk mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* sebagaimana yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum amandemen dalam hal distribusi hak dan wewenang bagi DPR dan Presiden. DPRD sudah dapat menjalankan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan seperti adanya hak mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, dan penyelidikan. Adapun mengenai proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah tidak diserahkan kepada DPRD sepenuhnya- DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan dari sedikit-dikitnya dua orang setelah sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan dengan Gubernur Kepala Daerah bagi calon Bupati/Walikota, sedangkan keputusan terakhir berada di tangan Presiden bagi Gubernur dan di tangan Menteri Dalam Negeri bagi Bupati/Walikota- hal itu tidak dapat dipandang sebagai ketentuan yang bergeser dari UUD 1945 karena DPR memang tidak berwenang untuk menjalankan proses pencalonan dan pemilihan Presiden.

Namun jika dipandang dari ada atau tidaknya prinsip wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, pada dasarnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 masih menganut prinsip tersebut. Memang prinsip subordinatif tidak ditemukan jika hanya melihat dari posisi keduanya sebagai unsur pemerintah daerah. Oleh karena, dalam hal ini, DPRD tidak bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, begitu juga sebaliknya.

Jikapun masih ditentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, maka pertanggungjawaban tersebut hanyalah berbentuk *progress report*.

Prinsip wewenang yang subordinatif tersebut akan kelihatan ketika Kepala Daerah berposisi sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah. Wewenang sebagai Penguasa Tunggal di daerah cukup menjadi alasan jika kekuasaan Kepala Daerah berada di atas kekuasaan DPRD. Dengan posisi sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah, Kepala Daerah memegang andil besar dalam proses pemberhentian anggota DPRD. Indikasinya dapat dilihat dalam Pasal 35, bahwa apabila ternyata DPRD I melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya sehingga dapat merugikan daerah atau negara, setelah mendengar pertimbangan Gubernur, Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak dan kewajiban DPRD itu dapat dijalankan. Begitu juga bagi DPRD II, cara yang dimaksud dilakukan oleh Gubernur setelah mendengar pertimbangan Bupati/Walikota yang bersangkutan.

Pertimbangan Kepala Daerah tersebut sangat politis sifatnya, dapat saja ia memberikan pertimbangan kepada Menteri atau Gubernur bahwa seseorang anggota DPRD telah melalaikan atau tidak menjalankan fungsi dan kewajibannya dan oleh karena itu dapat diberhentikan, padahal mungkin anggota DPRD yang bersangkutan terlalu kritis (vokal) terhadap kebijakan Kepala Daerah sehingga dipandang dapat mengganggu tindak tanduknya.

Selain itu, dengan alasan demi pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya, demi pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, demi bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, atau demi jaminan terhadap kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, Kepala Daerah dapat memberikan pertimbangan pemberhentian atas seseorang anggota DPRD. Di sinilah sulitnya posisi DPRD, menurut Syufri Helmi Tanjung, karena sebagai bagian dari pemerintah daerah pada kenyataannya harus bertanggung jawab terhadap segala kebijakan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal dan Administrator Pembangunan.

Memang pertimbangan Kepala Daerah tersebut tidak sekaligus menjadikan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur-sesuai dengan tingkatannya-langsung memberhentikan seseorang anggota DPRD. Namun adanya pertimbangan tersebut dapat

menjadi alasan kuat bagi Menteri Dalam Negeri atau Gubernur untuk menganjurkan pada pimpinan partai politiknya agar mengganti anggota DPRD yang bersangkutan. Jelasnya, dengan kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal, DPRD-lah yang harus mengikuti kebijakan-kebijakan Kepala Daerah, dimana salah satu konsekuensi dari tidak mengikuti kebijakan tersebut adalah diberhentikan dari keanggotaan DPRD.

Adanya wewenang Kepala Daerah yang subordinatif tersebut tidak sesuai atau telah bergeser dari prinsip UUD 1945. Oleh karena menurut UUD 1945, meskipun Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, namun ia harus memerhatikan sungguh-sungguh suara DPR. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden tapi dewan ini dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Ketentuan ini jelas menunjukkan bahwa kedua lembaga merupakan lembaga yang sederajat dan tidak ada ditentukan adanya wewenang subordinatif diantara keduanya. Dengan demikian, terjadinya pergeseran dalam distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, memang telah dimungkinkan oleh Undang-undang No. 5/1974, yakni lewat adanya ketentuan untuk memperkuat posisi Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di Daerah.

Kedudukan DPRD menurut UU No 5/1974 dan UU No 22/1999

Menurut UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, DPRD dan Kepala Daerah adalah Pemerintah Daerah (pasal 13 ayat 1). Artinya, DPRD adalah bagian dari eksekutif, yang tugasnya lebih mengamankan kebijakan-kebijakan Kepala Daerah daripada memperjuangkan kepentingan masyarakat. Di sisi yang lain adalah kenyataan yang tak bisa dipungkiri bahwa anggota DPRD terdiri dari wakil-wakil partai yang dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Konsekuensinya, DPRD harus memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat pemilihnya.

Dengan demikian sebenarnya UU No. 5/1974 telah menempatkan DPRD pada posisi yang sulit. Di satu sisi sebagai bagian dari Pemerintah Daerah ia harus bersatu kubu dengan Kepala Daerah, sedang di sisi lain sebagai wakil yang dipilih rakyat ia harus berpihak pada rakyat. Sementara antara kepentingan rakyat dan kehendak Kepala Daerah

seringkali tidak sejalan. Jika ada konflik kepentingan seperti itu, maka DPRD selalu menjadi bumper, siap dicaci rakyat ketika harus memihak Kepala Daerah. Posisi DPRD semakin tejepit dengan posisi ganda Kepala Daerah yang sekaligus Kepala Wilayah atau sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Pusat.

Kepala Daerah mempunyai banyak kiat untuk membuat DPRD bisa menjadi mitra kerja yang manis. Memperhatikan kesejahteraan anggota dan pimpinan Dewan dengan uang kehormatan yang pantas, mobil dinas, rumah dinas, dan sesekali studi banding ke luar negeri, merupakan cara yang sudah lumrah dilakukan. Oleh karena itu masyarakat sering kecewa dan tidak puas dengan kinerja wakil-wakil partai itu, karena merasa kepentingannya tak pernah digubris. Tapi apa boleh dikata, kesalahan bukan pada DPRD, UU menempatkan DPRD pada posisi seperti itu.

Dengan UU No 22/1999 dan UU No. 32/2004 kedudukan DPRD lebih jelas sebagai badan legislatif daerah. Sedangkan eksekutif Daerah terdiri dari Kepala Daerah dengan perangkat Daerah Otonom yang lain (pasal 1 butir b). Dengan demikian maka DPRD dan Kepala Daerah beserta perangkatnya berada pada kedudukan yang berbeda dan berhadapan. Yang menjadi permasalahan adalah, apakah dengan posisinya yang baru ini, DPRD akan dapat menciptakan Pemerintahan Daerah yang lebih demokratis dari sebelumnya, dan apakah aspirasi masyarakat benar-benar dapat diangkat dalam kebijakan-kebijakan yang diambil.

Pemerintah Daerah dalam Peraturan Perundangan

Untuk memahami pelaksanaan Pemerintahan Daerah secara lengkap, jelas, dan utuh, tak banyak diperoleh rujukan dari UUD 1945 selaku sumber hukum di Indonesia. Di sana hanya ada satu pasal yang menyinggung Pemerintahan Daerah, yaitu pasal 18 dengan penjelasannya yang sangat singkat saja, yang intinya mengandung 6 pokok [pikiran berikut ini:

Wilayah RI akan dibagi ke dalam provinsi yang kemudian akan dibagi lagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil.

Daerah-daerah itu tidak bersifat sebagai staat.

Daerah-daerah itu dapat berupa daerah otonom atau administratif belaka.

Daerah itu mempunyai pemerintahan.

Dalam membagi wilayah Indonesia serta menentukan bentuk dan struktur pemerintahannya harus dilakukan berdasar UU.

Pembagian wilayah dan penentuan struktur pemerintahan tersebut di atas terutama di daerah-daerah otonom, dilakukan dengan mengingat sistem permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa.

Terkait dengan butir kelima, yaitu tentang penentuan bentuk dan struktur Pemerintahan Daerah harus dilakukan dengan UU, maka telah diterbitkan 10 peraturan perundangan, yaitu:

- UU No. 1/1945 (berlaku 3 tahun);
- UU No. 22/1948 (berlaku 9 tahun);
- UU No. 44/1950 (berlaku 7 tahun);
- UU No. 1/1957 (berlaku 2 tahun);
- Penpres No. 6 /1959;
- Penpres No. 5/1960 (berlaku 6 tahun);
- UU No. 18/1965 (berlaku hanya beberapa bulan);
- UU No. 5/1974 (berlaku 25 tahun);
- UU No. 22/1999 (berlaku 5 tahun);
- UU No. 32/2004 (berlaku hingga sekarang).

Otonomi dalam UU. 22/1948 yang berlaku di Jawa, Madura, Sumatera, dan Kalimantan. Otonomi dalam UU No. 44/1950 berlaku di Sulawesi, Maluku, dan NTT. Kedua UU itu menganut sistem otonomi materiil, yaitu pembagian tugas antara Pusat dan Daerah dirinci secara tegas. Artinya, yang menjadi urusan rumah tangga daerah hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu persatu oleh UU. Ada juga yang berpendapat kedua UU itu menganut otonomi formil. Tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Otonom. Klaupun ada pembagaaian tugas antara keduanya, itu dilakukan atas pertimbangan rasional dan segi praktisnya. Artinya, pembagian tugas itu tidak disebabkan oleh [perbedaan sifat materi yang diatur melainkan karena keyakinan bahwa kepentingan Daerah dapat lebih baik dan berhasil jika diselenggarakan oleh Daerah itu sendiri dari pada oleh P

usat.

Sementara itu, UU No. 1/1957 menurut beberapa orang dianggap menggunakan perpaduan antara sistem otonomi materiil dan formil atau yang kemudian dikenal dengan sistem rumah tangga yang riil, yaitu otonomi yang didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sehingga tercapai harmoni antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik dalam daerah itu sendiri maupun dengan pemerintah Pusat. Sistem yang sama, yaitu otonomi riil yang seluas-luasnya, juga ditemukan dalam Penpres No. 6/1959 dan UU No. 8/1965 (Abdurrahman, 1987:17)

Di awal Orde Baru, diperdebatkan apakah kepada Daerah diberikan otonomi seluas-luasnya atau dalam batas-batas tertentu. TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 kemudian memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah. Untuk itu semua urusan diserahkan kepada Daerah berikut semua aparatur dan keuangan, kecuali hal-hal yang bersifat Nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan UU (pasal 2).

Tahun 1973 terjadi lagi perubahan pandangan tentang konsep otonomi yang diberikan pada daerah. Dalam GBHN tahun 1973 dinyatakan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan di sekluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Dari bunyi GBHN ini jelas bahwa otonomi yang diberikan sekalipun nyata, tapi tangan pusat masih kuat mencengkeram daerah.

Prinsip penggunaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab ini kemudian dituangkan dalam UU No. 5/1974 yang berlaku di negara ini selama 25 tahun. Dalam penjelasan umum angka 1 huruf e, hal itu dinyatakan dengan tegas bahwa prinsip yang dipakai bukan lagi otonomi riil yang seluas-luasnya, tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Sekalipun demikian, dalam membicarakan sistem otonomi daerah, UU No. 5/1974 itu sendiri tidak menyebut tentang sistem otonomi tersebut. Ini disebabkan karena otonomi yang nyata dan bertanggung jawab itu dipandang sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan otonomi daerah (Sujamto, 1984, 73). Begitu juga

dalam pasal 7 misalnya, meskipun judul pasalnya tertera otonomi daerah, tapi yang disebutkan hanyalah kewenangan dan kewajiban Daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Kewenangan Daerah Menurut UU No. 5/1974

Menurut UU ini, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri atau disebut sebagai penyelenggara “self government”. Adapun penyelenggaraan pemerintahan di Daerah didasarkan pada 5 prinsip, yaitu:

Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang perjuangan rakyat, yaitu memperkuat negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;

Merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;

Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dan memberi kemungkinan juga bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;

Mengutamakan aspek keserasian dan pendemokrasian;

Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggara pemerintahan di daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Dari 5 prinsip ini jelas kelihatan bahwa pelaksanaan otonomi daerah masih membatasi kewenangannya daerah oleh Pusat dengan penerapan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembatasan kewenangan ini juga dapat dilihat dalam bunyi pasal 8 UU No. 5/1974 tentang penyerahan urusan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP), yang sampai saat tidak diberlakukannya UU ini masih banyak PP yang belum dibuat, sehingga penyerahan urusan tidak terlaksana sepenuhnya. Begitu juga pasal 9 tentang penarikan kembali urusan yang telah diberikan kepada Daerah. Kedua pasal ini menunjukkan bagaimana otonomi membuat Daerah tidak otonom sepenuhnya. Keadaan

lebih parah lagi manakala urusan yang dioseraikan ternyata tidak sesuai dengan kondisi daerah.

Sampai dengan dicabutnya UU No. 5/1974 masih ada 17 dari 41 Peraturan Pelaksanaan yang belum ditindaklanjuti, yaitu:

Pasal 4 ayat 1 : Perubahan Batas, Ganti Nama Daerah (PP);

Pasal 8 ayat 1 : Penyerahan Urusan (PP);

Pasal 9 : Penarikan Urusan (Perat. Per-UU Set RI);

Pasal 12 : Medebewind (Perat. Per-UU-an);

Pasal 27 : Anggota, Pimpinan, Sumpah DPRD (UU);

Pasal 29 ayat 3: Hak Angket DPRD (UU);

Pasal 33 ayat 2: Tindak Kepolisian terhadap Anggota DPRD (UU);

Pasal 46 ayat 3: Badan Pertimbangan Daerah (Permendagri);

Pasal 54 ayat 2: Pembinaan Pegawai Negeri Diperbantukan (Per-UU-an);

Pasal 56 : Penyerahan Pajak Negara pada Daerah (UU);

Pasal 57 : Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (UU);

Pasal 59 : Perusahaan Daerah (UU);

Pasal 72 ayat 4: Kota Administratif (PP);

Pasal 75 : Pembentukan, penghapusan, batas, sebutan Ibukota wilayah (PP);

Pasal 86 ayat 2: Polisi Pamong Praja (PP);

Pasal 86 ayat 3: Polisi Pamong Praja (Permendagri);

Pasal 89 : Organisasi, hub Kerja perangkat Pemerintah Daerah (PP).

Belum ditindaklanjutinya ketentuan-ketentuan ini bisa dipastikan kewenangan Daerah untuk berotonomi mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri seperti yang dimaksudkan oleh UU No. 5/1974 belum dapat terpenuhi. Bukan hanya terkesan tarik-tarikan kewenanganh antara Pusatdan Daerah, tapi juga rebutan rejeki. Sementara itu DPRD dikebiri dengan tidak dapat dilakukannya hak angket, karena UU nya belum pernah dibuat oleh DPR selama 25 tahun.

Kewenangan Daerah yang terbatas ini tampak sekali dalam proses pengesahan Peraturan Daerah. Setelah rancangan Perda dibahas tuntas oleh DPRD dalam beberapa tahapan dan disepakati untuk dijadikan Perda, masih diperlukan pengesahan oleh

Pemerintah atasnya. Jika peran itu menyangkut pajak atau retribusi daerah, maka pengesahan harus dilakukan oleh Pusat (Depdagri). Pemerintah pusat dapat menolak, memberi catatan/revisi, atau menyetujui. Dengan campur tangan Pusat seperti ini bisa dipastikan banyak Perda yang semula sudah dibahas DPRD dengan memperhatikan kepentingan daerah/masyarakat setempat, ketika disyahkan Pusat dengan revisi menjadi sesuatu yang aneh bagi daerah.

UU No. 5/1974 memang jelas telah membatasi kewenangan Daerah, tapi lebih tragis lagi adalah terpasungnya kewenangan DPRD yang konon adalah mitra Kepala Daerah. Sekalipun pasal 13 ayat 1 secara tegas menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, tapi dalam praktek jelas sekali bahwa DPRD ter subordinasikan Kepala Daerah. Hal ini mudah dimngerti karena beberapa alasan. Pertama, kepala daerah lebih menguasai masalah di daerahnya daripada DPRD, karena ia memiliki staf ahli yang profesional dalam berbagai bidang. Kedua, dalam hal dana, DPRD bergantung pada Kepala Daerah (eksekutif), sehingga secara moril dia kalah berhadapan dengan Kepala Daerah. Ketiga, anggota DPRD dibatasi masa baktinya hanya 5 tahun(bisa diangkat kembali jika pemilu berikutnya partainya memperoleh suara cukup) dan setiap tahun mengalami rotasi pada setiap komisi, sehingga kurang punya kesempatan mendalami bidang tugasnya secara profesional. Keempat, Kepala Daerah sebagai mitra DPRD, selain berkedudukan sebagai kepala Daerah Otonom, dia juga sebagai Kepala Wilayah yang merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Pusat. Dalam kedudukannya seperti ini mudah dimengerti jika Kepala Daerah menjadi lebih tinggi kedudukannya ketimbang DPRD.

Itulah sebabnya, selama pemerintahan Orde Baru, hampir semua Raperda berasal dari Kepala Daerah (beserta stafnya). Bahkan di beberapa daerah ditemukan bahwa untuk menyusun Perda, secara teknis perundang-undangan, DPRD Tingkat II banyak dibantu oleh Bagian Hukum Pemda Tingkat II. Jika Raperda daaaaaatang dari Kepala daerah, saat menyusun dibantu oleh staf kepala Daerah, dan saat diundangkan di Lembaran Daerah yang berperan juga Kepala daerah, maka tidak mengherankan jika kala itu DPRD dijuluki “tukang stempel”. Menyakitkan memang, tapi itulah yang terjadi. DPRD hanya sebagai pelengkap penderita dalam Pemerintahan Daerah berdasar UU No. 5/1974.

Kewenangan daerah mengurus daerahnya sendiri tidak dapat sepenuhnya dilakukan. Karena menurut UU No. 5/1974, otonomi ditetapkan lebih sebagai kewajiban daripada hak. Sementara kedudukan Kepala Daerah dalam statusnya sebagai Kepala Wilayah, menjadi penguasa tunggal di bidang pemerintahan dan pembangunan. Ini berarti dia harus mempertanggungjawabkannya pada Pemerintah Pusat, yaitu Presiden melalui Mendagri, bukan kepada DPRD. Rangkap kedudukan sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah dalam diri satu orang, bukan hanya menimbulkan kerancuan tapi juga memperlemah DPRD. Setiap terjadi perbedaan pendapat antara DPRD dengan Kepala Daerah hampir selalu dimenangkan Kepala Daerah yang sekaligus sebagai Kepala Wilayah dengan dalih demi kepentingan Nasional yang diamanatkan oleh Pusat. Bagaimana pengaturan perbedaan pendapat seperti ini, sama sekali tidak diatur oleh UU No. 5/1974.

Kedudukan DPRD dari waktu ke Waktu

Kedudukan dan wewenang DPRD menurut konstitusi di Indonesia mengalami pasang surut. Pada awal kemerdekaan, UU No. 1/1945 yang diterbitkan tanggal 23 November 1945 menyebutkan DPRD yang saat itu bernama Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) dipimpin oleh Kepala Daerah. BPRD berwenang memilih badan eksekutif yang juga dikepalai oleh Kepala Daerah, yang sekaligus adalah aparat Pusat. Jadi sangat jelas bagaimana sangat lemahnya kedudukan DPRD saat itu, begitu pula kewenangannya.

Tahun 1948, dengan diterbitkannya UU No. 22/1948 barulah kedudukan dan kewenangan DPRD terangkat pesat. Berdasarkan undang-undang ini DPRD memegang kekuasaan pemerintah Daerah. Di sana disebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) yang diketuai oleh Kepala Daerah, dan kekuasaan Pemerintah Daerah ada di tangan DPRD. Sedangkan DPD bertanggung jawab kepada DPRD. Ini berarti kedudukan DPRD lebih tinggi daripada Kepala Daerah.

Penetapan Presiden No. 6/1959 kemudian menggerogoti kewenangan DPRD, karena dalam Penpres ini disebutkan bahwa Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD. Bahkan Kepala Daerah dinyatakan sebagai alat Daerah dan Pusat. Dengan ini

maka tersirat bahwa DPRD berada di bawah Kepala Daerah karena kedudukannya sebagai alat pusat.

UU No. 6/1959 yang kemudian terbit, menetapkan bahwa DPRD dan Kepala Daerah adalah Pemerintah Daerah. Mensejajarkan DPRD dengan Kepala daerah sebagai mitra, bukan berarti mengangkat lembaga ini pada posisi yang lebih baik dalam Pemerintahan Daerah, tapi justru melepaskan lembaga ini dari fungsinya sebagai institusi demokrasi di Daerah.

Pensejajaran antara DPRD dengan Kepala Daerah masih dilanjutkan dalam UU No. 5/1974, meskipun Kepala Daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Tak adanya pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah ini bukan saja mengaburkan fungsi dan peran kedua lembaga itu, tapi juga meniadakan sistem kontrol terhadap kinerja Pemerintah Daerah (Pemda). Akuntabilitas Pemda tidak pernah dipertanyakan. Tiadanya sistem Check and balances telah memungkinkan Kepala Daerah tidak mempertanggungjawabkan kepemimpinannya kepada masyarakat yang dipimpin melalui wakil-wakil mereka di DPRD.

Lahirnya UU No. 22/1999 meniupkan angin segar pada Daerah. Dalam pertimbangannya, UU ini menyebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan antara lain untuk lebih menekankan prinsip demokrasi, dan meningkatkan peran serta masyarakat. Begitu pula dalam pasal 1 butir h dijelaskan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bunyi pasal 1 UU No. 22/1999 ini merupakan perubahan yang mendasar atas pasal 1 butir c UU No. 5/1974. Jika dalam UU No. 5/1974 yang diatur dalam otonomi daerah adalah rumah tangganya, maka dalam UU No. 22/1999 yang diatur dan diurus adalah kepentingan masyarakat. Ini sesuai dengan maksud penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri, yang harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi (TAP MPR No. XV/MPR/1998).

Dalam sistem yang demokratis, menurut Robert Dahl rakyatlah yang memberi kedaulatan. Secara spesifik, demokrasi membuka peluang rakyat mendapatkan pemimpin yang legitimate, artinya rakyat diberi kesempatan untuk menerima atau menolak orang-

orang yang akan memerintah mereka (Ryaas, 1996:17). Selain itu dalam demokrasi ada peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan.

DPRD sebagai lembaga legislatif Daerah yang anggota-anggotanya dipilih oleh masyarakat di daerah, merupakan tumpuan masyarakat agar aspirasinya diakomodasikan. Peluang untuk itu dibukakan pintu lebar oleh UU No. 22/1999. Dalam pasal 22 butir c, d, dan e secara tegas dinyatakan bahwa DPRD mempunyai kewajiban membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Dengan pasal ini demokratisasi pemerintahan di Daerah terbuka lebar. Masalahnya terpulang pada kemauan dan iktikad baik para wakil rakyat itu nsendiri. Partisipasi masyarakat di daerah tak ada masalah. Mereka sangat santer menyuarakan keinginann pada para wakilnya, lantaran kesadaran politik masyarakat daerah sudah cukup tinggi.

Dengan kewenangan yang dimiliki, DPRD dapat mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud good governance seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

Kesimpulan

Dikeluarkannya UU No. 22/1999 telah memberi banyak perubahan pada pelaksanaan otonomi daerah, karena kedudukan DPRD tidak lagi menjadi bagian Pemerintah Daerah, tapi sebagai Badan Legislatif Daerah. Ini berarti peluang untuk menciptakan demokrasi di daerah terbuka lebar, kepentingan masyarakat setempat dapat lebih terwadahi, dan potensi daerah dapat dimanfaatkan secara optimal. Campur tangan Pusat sudah banyak dikurangi, sehingga daerah lebih mandiri.

Otonomi daerah menyebabkan setiap daerah harus dapat membiayai dirinya, karena Dana dari Pusat terbatas sekali. Untuk itu ia harus meningkatkan PADnya yang akhirnya membebani masyarakat dengan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah. Lebih menyedihkan lagi bila penggunaan dana tersebut tidak ada kaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah ternyata cenderung memindahkan korupsi dari pusat ke daerah dan menciptakan raja-raja kecil di daerah. Ini disebabkan karena kewenangan DPRD yang besar itu tidak digunakan untuk kepentingan rakyat, melainkan untuk diri sendiri. Praktek money politics bukan lagi rahasia, sehingga pertanggungjawaban KDH seringkali lolos dengan mulus dihadapan DPRD. Perilaku “aji mumpung” di kalangan anggota DPRD dilatarbelakangi oleh rasa kurang percaya diri, sehingga merasa tidak ada jaminan dirinya terpilih kembali dalam pemilu yang akan datang. Akibatnya fungsi kontrol tidak berjalan, dan clean governance di daerah sulit terwujud.

Pelaksanaan otonomi daerah cenderung menciptakan egoisme daerah yang tinggi dan cenderung melupakan kerangka yang lebih besar, yaitu Negara Kesatuan yang wujudnya adalah Pemerintah Pusat. Campur tangan Pusat di daerah memang harus dibatasi, tapi bukannya dihilangkan sama sekali. Jika ini tidak dapat dilakukan dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka disintegrasi akan menjadi ancaman, terutama di saat Pemerintahan Pusat lemah.

K. Daftar Pustaka

Bagir Manan. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Burhan Bungin. (2001). *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Dahl, Robert A. *Demokrasi dan para Pengritiknya*, (terj. A. Rahman Zainuddin), Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1992.

Irawan Soejito. (1990). *Hubungan-Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Josef Riwu Kaho. (1990). *Analisa Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Joeniarto. (1982). *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Bandung: Penerbit Alumni.

Lexy J. Moleong. (2000). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.

Marsono. 1986. Himpunan Peraturan tentang Pemerintahan di Daerah, Jakarta, Djambatan.

Muhammad Fauzan. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah (Kajian Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah)*. Yogyakarta: UII Press.

Rasyid, Muhammad Ryaas. Makna Pemerintahan, tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan. Jakarta. Yarsif Watapone, 1996.

Sayuti Una. (2004). *Pergeseran Kekuasaan Pemerintah Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

Sujamto, Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung jawab, Jakarta, Ghalia Indonesia,

Timur Mahardika. (2000). *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah (Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis)*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945

UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah.

UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah

UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.