

Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di NKRI

(Studi Terhadap UU No.5 Th 1974, UU No.22 Th 1999 dan UU No. 32 Th 2004
serta Peraturan Pelaksananya)

Tesis



Oleh

Tri Wahyuni. H

Nomor Mhs : 09 912 480

BKU : Hukum Tata Negara

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM STUDI
MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2012**

Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di NKRI

(berdasarkan Undang-Undang No.5 Tahun 1974, Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
serta Peraturan Pelaksananya)

TESIS

Oleh :

Tri Wahyuni. H

Nomor Mhs : 09 912 480
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I



Dr. H. Saifudin, SH., M.Hum

Tanggal 27 Agustus 2012

Pembimbing II

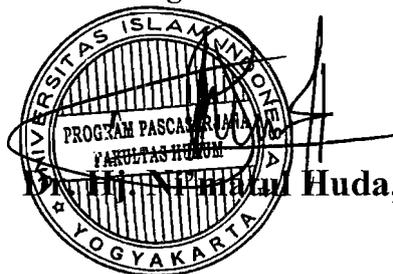


Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.

Tanggal 26 September 2012

Mengetahui

Ketua Program Studi



Dr. H. Nurhuda, S.H., M.Hum.

Tanggal 26 September 2012

Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di NKRI

(Studi Terhadap UU No.5 Th 1974, UU No.22 Th 1999 dan UU No. 32 Th 2004
serta Peraturan Pelaksananya)

TESIS

Oleh :

Tri Wahyuni. H

Nomor Mhs : 09 912 480
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 7 November 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H. M.Hum.

Tanggal 7 November 2012

Anggota

Ridwan, SH., M.Hum

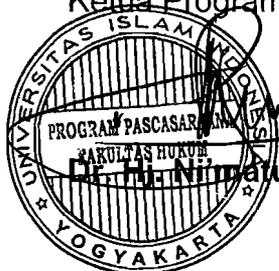
Tanggal 7 November 2012

Anggota

Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.

Tanggal 7 November 2012

Mengetahui
Ketua Program



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal 7 November 2012

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan tesis ini untuk suamiku tercinta

H. M. T. Suyono, SH., MM,

Terimakasih atas semua dukungan dan kesabarannya,

Semoga Allah selalu melimpahkan rahmat dan ridho-Nya dalam

kehidupan rumah tangga kita. Amin.

Kata Pengantar

Alhamdulillah, puji syukur yang tak terhingga penyusun panjatkan ke hadirat Allah swt., yang senantiasa melimpahkan kasih sayang, rahmat, karunia dan hidayah-Nya, sehingga penyusun dapat menyelesaikan tesis ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa ditetapkan kepada Nabi Muhammad saw., beserta keluarga, sahabat dan umat Islam di seluruh dunia.

Tesis berjudul “ Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di NKRI (Studi Terhadap UU No.5 Th 1974, UU No.22 Th 1999 dan UU No. 32 Th 2004 serta Peraturan Pelaksananya)”, alhamdulillah telah penyusun selesaikan guna memenuhi salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum dalam Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penyusun menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, dukungan dan motivasi dari segala pihak. Untuk itu penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Edi Suandy Hamid, M.Ec selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH., selaku dekan Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
3. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M. Hum, dan Bapak Drs. Agus Triyanta, M.Hum., MA., Ph.D, selaku kepala dan sekretaris pada Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
4. Dr. H. Saifudin, SH., M.Hum selaku pembimbing I yang telah dengan sabar membimbing penulis hingga terselesaikannya tesis ini.
5. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH., selaku pembimbing II yang telah dengan kesabarannya pula membimbing penulis hingga terselesaikannya tesis ini.
6. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M. Hum, Bapak Ridwan, SH., M.Hum dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH., yang telah bersedia menjadi penguji tesis ini.

7. Rektor Universitas Widya Mataram Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas belajar kepada penulis.
8. Dekan Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan dan dukungan belajar kepada penulis
9. Para dosen di lingkungan Magister Hukum UII.
10. Para pegawai di Magister Hukum UII.
11. Teman-teman di Magister Hukum seangkatan dengan penulis Tahun Masuk 2009.

Terimakasih semuanya.

Mudah-mudahan kebaikan mereka semua dan kebaikan orang-orang yang telah membantu penulis mendapatkan balasan dari Allah swt. Amiin...

Akhirnya tak ada gading yang tak retak. Penulisan ini masih jauh dari sempurna. Saran dan kritik akan sangat bermanfaat bagi penulis di masa yang akan datang.

Billahi taufiq wal hidayah.

Yogyakarta, 7 November 2012

Tri Wahyuni, H.

ABSTRAK

Tulisan dalam penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengetahui pelaksanaan pengaturan desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di NKRI dan hal-hal yang melatarbelakangi setiap kali lahirnya peraturan perundangan pemerintahan di daerah yang jumlahnya kurang lebih 10 peraturan perundangan yang dimulai sejak awal kemerdekaan sampai sekarang ini. Meskipun demikian, penelitian ini membatasi hanya membahas 3 peraturan perundangan saja, yaitu UU No. 5 tahun 1974; UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004.

UU No. 5 tahun 1974 yang lahir pada era pemerintahan Orde Baru adalah pola pemerintah yang bersifat otoritarian sehingga produk hukum yang dihasilkannya merupakan cerminan kepentingan pemerintah yang berkuasa. UU No. 5 tahun 1974 mempunyai semangat sentralistik yang diwujudkan melalui pelaksanaan asas dekonsentrasi yang lebih menonjol daripada asas desentralisasi.

UU No. 22 tahun 1999 yang lahir pada awal era reformasi di dalamnya terkandung upaya keberanian untuk mengubah pola hubungan pusat dan daerah dari sentralistik menjadi hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik dengan mengedepankan aspek demokrasi. Meskipun demikian UU No. 22 tahun 1999 tetap saja mempunyai beberapa kelemahan diantaranya adalah semangat federalisasi dan landasan konstitusional yang telah mengalami amandemen, karena berbagai alasan hukum tersebut di muka, UU No. 22 tahun 1999 digantikan dengan UU No. 32 tahun 2004.

Tawaran konsep desentralisasi yang ideal adalah mengambil unsur-unsur yang baik dari ketiga undang-undang tersebut di muka untuk digabungkan menjadi satu dalam suatu peraturan perundangan yang baru dibidang pemerintahan di daerah dengan tetap menjaga keutuhan negara kesatuan republik Indonesia.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	I
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kerangka Teori	11
1. Teori Tentang Negara Kesatuan dalam Negara Hukum	11
2. Desentralisasi dalam Wadah NKRI dan Negara Demokrasi.....	16
E. Metode Penelitian.....	20
1. Objek Penelitian	20
2. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	20
3. Sumber Data.....	22
4. Teknik Pengumpulan Data	22
5. Metode Analisa Data.....	23
BAB II	24
TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA, OTONOMI DAN DESENTRALISASI	24
A. Teori Tentang Negara dan Pembentukan Negara.....	24
B. Negara Hukum.....	27
C. Negara Kesatuan.....	31
D. Teori Otonomi	35
E. Desentralisasi dalam Sejarah Peraturan Perundang-undangan Indonesia	39
F. Desentralisasi di Indonesia	48
BAB III	54
Desentralisasi dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia.....	54
A. Latar Belakang Politik Hukum Kelahiran UU Pemerintahan Daerah.....	54
1. Kelahiran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.....	56
2. Kelahiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.....	62
3. Kelahiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pcmerintahan Daerah.....	67
B. Kelebihan dan Kelemahan Desentralisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Sejarah NKRI.....	73
1. Muatan Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah	73
2. Muatan Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.....	79
3. Muatan Materi Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.....	84
C. Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Ideal	88
D. Analisis	92
BAB IV	95
PENUTUP	95

A. Kesimpulan.....	95
B. Saran.....	97
DAFTAR PUSTAKA.....	98
1. Buku Rujukan.....	98
2. Perundang-Undangan.....	101

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijaksanaan desentralisasi yang telah lama disetujui oleh pemerintah pusat melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sejak ditetapkan belum menunjukkan hasil yang sesuai dengan harapan. Keadaan ini berlanjut sampai akhirnya terjadi krisis ekonomi dan krisis politik di Indonesia pada akhir tahun 1997, yang ditengarai salah satu penyebabnya adalah penerapan desentralisasi yang belum dijalankan semestinya dengan alasan peraturan pemerintahnya belum disusun. Kenyataan ini menjadikan isu sentral dari tuntutan masyarakat di daerah, di mana selama ini merasakan pemerintahan pusat terlalu sentralistis, tidak adil dan timpang dalam memperhatikan kepentingan daerah. Undang-undang ini masih banyak memperlihatkan kewenangan pemerintah pusat yang tersembunyi di dalamnya. Oleh karena itu, UU ini belum bisa dikatakan memenuhi aspirasi daerah yang semakin hari semakin nampak ketidakpuasannya kepada pemerintah pusat.

Kemudian muncullah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di mana desentralisasi dijalankan melalui otonomi daerah. Pasal 7 Undang-undang ini, pasal yang paling sentral membicarakan kewenangan tentang otonomi. Pada salah satu ayatnya dikatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Adanya klausul “serta kewenangan

bidang lain” boleh jadi akan menutup harapan berlakunya otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab yang diharapkan.¹

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sesungguhnya mempunyai semangat yang bertolak belakang dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yakni memberi "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab." Hanya saja dalam prakteknya pemerintah Pusat tidak mampu menjalankan amanat undang-undang itu karena unsur-unsur kepentingan di Daerah khususnya menyangkut jaminan dan kemampuan Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tidak diberikan secara adil dan merata, baik kemampuan sumber daya manusia maupun sumber pembiayaan.² Dalam hal ini Pemerintah Pusat cenderung setengah hati dalam memberikan kewenangan kepada Daerah secara penuh, karena Daerah harus secara nyata menjalankan kewajiban dengan segala resikonya daripada memberi hak-hak yang penuh kepada Daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan yang nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian, tampak jelas bahwa pengalihan tugas dan tanggung jawab kepada daerah bukanlah soal yang mudah karena mempunyai implikasi yang besar terhadap berbagai persoalan daerah yang selama ini masih mengandalkan ketergantungan yang besar terhadap pusat, seperti subsidi dan pengelolaan sumber-sumber pendapatan nasional dan proyek proyek nasional di daerah, seperti pertambangan, perkebunan, pelabuhan dan lain lain.³

¹ Miftah Thoha, *Otonomi Daerah: Masalah Hubungan Pusat dan Daerah; Koridor 2000* (Jakarta: Suplemen Republika, 1999), hlm. 28.

² Laporan penelitian Tim PKD-UGM, *Format Perencanaan Wilayah dalam Perspektif Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Tim PKD-UGM, 1999), hlm. 6-10.

³ *Ibid*,... hlm. 6-10.

Ryaas Rasyid mengemukakan bahwa hal yang diharapkan dari otonomi adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat, pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah.⁴ Dengan otonomi daerah, kepentingan, kebutuhan dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi pertama dan utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintah daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi Daerah, sebagaimana dikandung dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah usaha memberi kesempatan kepada daerah untuk memberdayakan potensi ekonomi, sosial-budaya dan politik di wilayahnya.

Implementasi kebijakan otonomi, yang secara efektif dilaksanakan di Indonesia sejak 1 Januari 2001, memberikan proses pembelajaran berharga, terutama esensinya dalam kehidupan membangun demokrasi, kebersamaan, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman daerah dalam kesatuan melalui dorongan pemerintah untuk tumbuh dan berkembangnya prakarsa awal (daerah dan masyarakatnya) menuju kesejahteraan masyarakat. Prinsip dasar otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konseptual adalah:

⁴ M.Ryaas Rasyid, "Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah", dalam (peny) Achmad Sjihabuddin, *Kumpulan Karangan tentang Pembangunan Administrasi di Indonesia* (Jakarta : LP3ES, 1998), hlm. 114.

pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), pembagian pendapatan (*income sharing*), kekuasaan (*discretion*), keanekaragaman dalam kesatuan (*uniformity in unity*), kemandirian lokal, pengembangan kapasitas daerah (*capacity building*). Implementasi otonomi daerah memberi dampak positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dampak positif yang menonjol adalah tumbuh dan berkembangnya prakarsa daerah menuju kemandirian daerah dalam membangun. Dampak negatifnya yang paling mengemuka timbulnya friksi pusat-daerah dan antar daerah, terutama dalam pengelolaan sumberdaya alam, kewenangan dan kelembagaan daerah. Salah satu penyebabnya bersumber dari harmonisasi kebijaksanaan dengan kebijaksanaan otonomi daerah, misalnya peraturan pertanahan, tata ruang, penanaman modal, perdagangan, perikanan dan kelautan, jalan, Perda yang *counter productive*, dsb.

Dalam perjalanannya adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini banyak dikritik karena daerah (kabupaten/kota) tidak bisa dikontrol oleh wilayah (propinsi). Setelah ditemukannya beberapa kelemahan yang ada pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka kemudian konsep otonomi daerah mendapat payung hukum baru, yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU baru ini membawa semangat baru penerapan otonomi daerah. UU membagi daerah kabupaten atau kota dengan provinsi secara berjenjang (hirarki). Hal ini dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (1) sebagai berikut:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.”

Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) Perubahan Kedua Undang-Undang 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Ketentuan-ketentuan yang lebih menekankan adanya hubungan keterkaitan dan ketergantungan serta sinergi antar tingkat pemerintahan juga dipertegas dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 11 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembagian daerah seperti ini berbeda sekali dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih memperlihatkan kemandirian atau kebebasan (independensi) daerah kabupaten/kota dari daerah provinsi. Pemerintah Provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan tidak ada hubungan hirarki antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.⁵ Mari kita bandingkan dengan Pasal 2 (1) pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah:

“Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom”.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah digunakannya asas: desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁶ Dari ketiga asas inilah munculnya kewenangan pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga mengenal ketiga asas tersebut, tetapi pengertian desentralisasi pada Undang-undang Nomor 32 Tahun

⁵ Lihat penjelasan Bab I angka 1 huruf (f) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Lihat penjelasan Bab I angka 3 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

2004 tentang Pemerintahan Daerah berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.⁷

Walaupun tidak disebutkan secara eksplisit, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah membatasi kewenangan Pemerintah Pusat pada kewenangan yang tidak dapat didesentralisasikan dan kewenangan bidang lain seperti yang disebut pada Pasal 7. Sedangkan kewenangan Pemerintah Provinsi terbatas pada dekonsentrasi, lintas kabupaten/kota, kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya⁸ dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dijalankan oleh kabupaten/kota (Pasal 9). Dengan demikian, kewenangan pemerintahan selain yang disebut pada Pasal 7 dan Pasal 9 merupakan kewenangan yang diserahkan (desentralisasi) terutama pada Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai tempat dilaksanakan desentralisasi secara penuh.

Di antara kewenangan yang diserahkan kepada kabupaten/kota terdapat 12 sektor pemerintahan yang menjadi kewenangan wajib seperti diatur pada Pasal 11. Walaupun demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom⁹ memberikan arti lebih luas pada Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 11, sehingga Pemerintah Pusat memiliki kewenangan pada 25 sektor pemerintahan, sementara Pemerintah

⁷ Walaupun pengertian desentralisasi pada Pasal 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah hampir sama dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi pasal-pasal selanjutnya dan bagian penjelasan mengartikan makna yang berbeda.

⁸ Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro; pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensi, dan penelitian yang mencakup wilayah provinsi; pengelolaan pelabuhan regional; pengendalian lingkungan hidup; promosi dagang dan budaya/ pariwisata; penanganan penyakit menular dan hama tanaman; perencanaan tata ruang provinsi.

⁹ Peraturan Pemerintah ini merupakan turunan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Provinsi memiliki kewenangan pada 20 sektor pemerintahan termasuk pada sektor yang ditetapkan sebagai kewenangan wajib kabupaten/kota.¹⁰

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan desentralisasi sebagai “urusan pemerintahan yang diurus bersama (concurrent) antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota”.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak ada lagi penyebutan “kewenangan daerah” tetapi berubah menjadi “urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah”.¹¹

Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengurus urusan pemerintahan yang sama kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang diatur pada Pasal 10 (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹² Pada akhirnya, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom yaitu mengurus sektor-sektor pemerintahan secara bersama-sama.

Dengan demikian, sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ada tiga kelompok urusan pemerintahan, yaitu: *pertama*, urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (kemudian disebut “urusan Pemerintah Pusat”); *kedua*, urusan Pemerintah Pusat selain urusan Pemerintah Pusat pada Pasal 10(3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

¹⁰ Diluar 6 sektor yang menjadi kewenangan pemerintah. Dengan demikian Pemerintah Pusat memiliki kewenangan di 31 sektor pemerintahan.

¹¹ Lihat Pasal 11 dan penjelasan Bab I angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Sama dengan Pasal 7 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah; dan *ketiga*, urusan yang bersifat diurus bersama atau disebut urusan *concurrent* (kemudian disebut “urusan bersama”). Kelompok urusan kedua tidak dijelaskan lebih lanjut pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, selanjutnya hanya akan dijelaskan urusan Pemerintah Pusat dan urusan bersama.

Dengan demikian, secara garis besar terdapat perbedaan asas desentralisasi dalam ketiga undang-undang tersebut. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah, yang berarti bahwa dalam undang-undang ini mengatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah.

Sementara itu, secara garis besar, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah memiliki jiwa, semangat dan substansi yang sangat berbeda dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud Otonomi yang luas dan utuh/bulat, nyata dan bertanggungjawab.

Pada akhirnya, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan,

peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kenyataannya pemberian kewenangan terhadap pemerintah daerah oleh pemerintah pusat tidak lepas dari koridor perundang-undangan, sekaligus memang nyata bahwa perundang-undangan yang lahir tidak lepas dari rezim penguasa dan suasana politik yang melingkupinya. Meminjam pendapat Mahfud bahwa model politik yang otoriter menghasilkan perundang-undangan yang ortodoks dan sedangkan model politik yang demokratis menghasilkan perundang-undangan yang responsif, karena di sini, hukum sedang dilihat sebagai produk politik.¹³ Berdasarkan kutipan sederhana ini, maka penting pula untuk melihat perkembangan hukum mengenai pemerintahan daerah. Undang-undangnya sudah ada tiga, sekaligus memang mewakili suasana politik saat dibentuknya masing-masing darinya. Oleh sebab itulah, penelitian dalam tesis ini mempunyai tujuan untuk melihat perbedaan yang dikandung ketiga undang-undang mengenai pemerintahan daerah tersebut. Sebagai buah karya, maka penelitian ini juga akan merekomendasikan bagaimanakah seharusnya pengaturan desentralisasi yang ideal di negara Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Mengapa dalam NKRI terjadi perbedaan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok

¹³ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 9.

Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

2. Apa kelebihan dan kekurangan pengaturan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dari tiga undang-undang tersebut?
3. Bagaimana pengaturan penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan daerah yang ideal dan yang mengakomodasi keseimbangan semangat NKRI dan desentralisasi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menjelaskan penyebab terjadinya perbedaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam konteks NKRI.
2. Mendeskripsikan temuan-temuan berkenaan dengan kelebihan dan kelemahan yang dimiliki masing-masing undang-undang dalam menyelenggarakan desentralisasi pemerintahan daerah.
3. Mengusulkan tawaran tentang pengaturan penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan daerah yang ideal dan yang mengakomodasi keseimbangan semangat NKRI dan desentralisasi.

D. Kerangka Teori

1. Teori Tentang Negara Kesatuan dalam Negara Hukum

Sebenarnya perbincangan mengenai bentuk *Negara (staat vormen)* terkait dengan pilihan-pilihan antara (a) bentuk Negara Kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), (b) bentuk Negara Serikat (*Federal, bonds-staat*), atau (c) bentuk *Konfederasi (confederation, staten-bond)*. Sedangkan perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*) berkaitan dengan pilihan antara (a) bentuk Kerajaan (Monarki), atau (b) bentuk Republik. Sementara dalam sistem pemerintahan (*regering sytem*) terkait pilihan-pilihan antara (a) sistem pemerintahan *presidensiil*, (b) sistem pemerintahan *parlementer*, (c) sistem pemerintahan *campuran*, yaitu *quasi preidensiil* seperti di Indonesia (dibawah UUD 1945 yang asli) atau *quasi parlementer* seperti Prancis yang dikenal dengan istilah *hybrid system*, dan (d) sistem pemerintahan *collegial* seperti Swiss.¹⁴

Negara kesatuan adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan Negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.¹⁵

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 259.

¹⁵ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 218

Berbeda dengan Negara Kesatuan, lebih lanjut Soehino menjelaskan, Negara Federasi adalah Negara yang bersusunan jamak, maksudnya Negara ini tersusun dari beberapa Negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri. Kemudian lantaran sesuatu kepentingan, entah kepentingan politik, ekonomi atau kepentingan lainnya, Negara-Negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif. Namun disamping itu, Negara-Negara saling menggabungkan diri tersebut kemudia disebut Negara Bagian, masih ingin mempunyai urusan-urusan pemerintahan yang berwenang dan dapat diatur dan di urus sendiri, di samping urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan di urus bersama-sama oleh ikatan kerja samanya tersebut.¹⁸

Dalam sistem federal, negara bagian memiliki sumber-sumber penerimaan sendiri yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya. Di negara kesatuan umumnya sumber penerimaan dikontrol oleh pusat dan didistribusikan kembali ke daerah untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah. Di negara federal, states (negara bagian) membentuk negara dan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah federal dan mengaturnya dalam konstitusi. Kedudukan negara bagian sangat kuat karena mereka memiliki kompetensi bukan hanya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, tetapi juga dalam bidang legislatif dan peradilan.

Federal merupakan salah satu bentuk kemitraan (*partnership*) yang diatur dalam suatu perjanjian dengan pembagian secara khusus yang harus berlaku di antara para mitra. Keduanya mengakui integritas dari setiap mitra yang dilandasi

¹⁸ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 224.

persatuan kedua belah pihak. Perjanjian ini tertuang dalam Konstitusi Federal sehingga akhirnya Kesatuan politik yang tergabung dalam ikatan Federal menjelma menjadi Negara Bagian (*deelstaat*) yang disebut *state* (USA), *canton* (Switzerland), *lander* (Germany) atau *province* (Canada), yang dalam hal ini membuat prinsip Federal sebagai salah satu kombinasi antara *self-rule* dan *shared-rule*. Sama dengan *shalom* dalam istilah *hebrew*, artinya perdamaian, yang dalam bahasa Inggris ditafsirkan sebagai sesuatu upaya dalam menciptakan keseluruhan peraturan hukum sebagai perdamaian yang sesungguhnya.¹⁹

Juan J. Linz berpendapat, ada dua fungsi utama dalam memberlakukan Konstitusi Federal. *Pertama*, menyatukan dalam sebuah Negara tunggal yang semula merupakan Kesatuan-Kesatuan politik yang terpisah, yang berkeinginan untuk menyisihkan beberapa kekuasaan sebagai kondisi untuk bergabung dalam Negara yang lebih besar. Kedua, mempertahankan kepentingan-kepentingan yang berbeda dalam batas-batas suatu Negara dengan jaminan otonomi yang dipertahankan secara Konstitusional, sebab apabila tidak demikian, maka akan timbul permasalahan bagi keabsahan Negara dan penindasan Negara terhadap Kesatuan-Kesatuan politik.²⁰

Dengan demikian kelebihan dan kekurangan antara pemilihan negara kesatuan dan federal adalah sebagai berikut:

Negara Kesatuan merupakan Negara yang bersusunan tunggal yang diorganisasikan di bawah sebuah pemerintah pusat. Kekuasaan dan kewenangan yang terletak pada subnasional (wilayah atau daerah), dijalankan atas diskresi

¹⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*,.... op.cit, hlm. 70.

²⁰ *Ibid*,.... hlm. 70

pemerintah pusat sebagai pemberian kekuasaan khusus kepada bagian-bagian pemerintahan yang ada dalam Negara Kesatuan.²¹

Jadi, antara Kesatuan dengan Federal dari syarat pembentukannya terdapat perbedaan, seperti yang dikemukakan oleh Strong, antara lain: *pertama*, pada Negara Kesatuan terdapat rasa kebangsaan (*nation*) yang erat karena didasari kebersamaan dari awal. Kesatuan-Kesatuan politik yang bergabung sebelum terbentuknya Negara, sementara pada Negara Federal, sebelumnya tidak terikat dalam kebersamaan semacam itu dan tunduk pada kedaulatan bersama dalam Negeranya sebelum terbentuknya Federal. *Kedua*, pada pembentukan Negara Federal Kesatuan dari Negara yang berdaulat hanya menghendaki persatuan, tetapi bukan Kesatuan. Sementara, pada Negara Kesatuan, yang menjadi hal yang utama adalah Kesatuan (*nation*) yang ada dalam mewujudkan persatuannya dibingkai dalam suatu Negara.²²

Ada dua ciri dalam Negara Kesatuan, yaitu *the supremacy of the central parliament* dan *the absence of subsidiary sovereign bodies*. Dalam Negara Kesatuan terdapat hanya satu badan legislatif (*legislature*), sedangkan dalam Negara Federal terdapat dua badan, yaitu badan legislatif Federal dan badan legislatif Negara Bagian. Kekuasaan Negara Bagian dalam Negara Federal diberikan oleh Konstitusi Federal, sedangkan kekuasaan pemerintah sub-nasional dalam Negara Kesatuan diberikan oleh pemerintah pusat dengan undang-undang.

²¹ *Ibid...* hlm. 69.

²² *Ibid,....* hlm. 69-70.

Hal seperti demikian tercermin dari bentuk Negara yang dianut, apakah bentuk Negara Kesatuan (*unitary state*) atau Negara Federal (*Federalism state*).²³

2. Desentralisasi dalam Wadah NKRI dan Negara Demokrasi

Di samping dilihat dari perspektif pemencaran kekuasaan yang vertikal tersebut, adanya desentralisasi dan otonomi daerah dapat juga dipandang sebagai bagian penting dari prinsip negara hukum. Hal ini dikarenakan dengan desentralisasi dan otonomi daerah dengan sendirinya ada pembatasan kekuasaan seperti yang dituntut dalam negara hukum dan penganut paham konstitusionalisme. Hal ini dapat dikonfirmasi melalui ciri-ciri negara hukum, yang antara lain, menyebut adanya tiga prinsip pokok, yaitu adanya Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyatnya, adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan adanya pemencaran kekuasaan negara dan pemerintahan.²⁴

Jimly Asshiddiqie menyebutkan, Negara Indonesia adalah Negara hukum yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau

²³ Syahda Guruh. L.S., *Menimbang Otonomi Vs Federal* (Jakarta: Remaja Rosda Jakarta, 2000), hlm. 68.

²⁴ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 39.

pengaturan yang bersifat federalistis.²⁵ Ada dua ciri-ciri mutlak yang melekat dalam Negara kesatuan yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.²⁶

Faisal Akbar Nasution lebih mempertegas bahwa desentralisasi adalah sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan-urusannya yang khas (spesifik) sebagai urusan rumah tangga daerahnya tanpa perlu diatur lebih lanjut pemerintahan pusat, yang selanjutnya lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah. Di dalam otonomi daerah ini sebenarnya terdapat kebebasan dan kemandirian dalam melaksanakan sebuah urusan pemerintahan daerah yang menerima otonomi tersebut. Bahwa dapat dikatakan kebebasan dan kemandirian itu merupakan hakikat isi otonomi.²⁷

Namun demikian kewenangan daerah dalam suatu Negara kesatuan seperti halnya Indonesia, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI* (Jakarta: The Habibie Center, 2001), hlm. 28.

²⁶ Pasal 1 ayat (7) dan ayat (8) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah .

²⁷ Faisal Akbar Nasution, *Dimensi Hukum Pemerintahan Daerah* (Medan: Pustaka bangsa Press, 2003), hlm. 45.

tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.²⁸

Desentralisasi ini semata-mata bertujuan agar tidak terulang kembali sistem sentralisasi, maka diterapkan sistem demokrasi di Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena demokrasi dipraktekan secara langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertidak berdasarkan prosedur mayoritas. Pada hakikatnya demokrasi adalah pelembagaan dari kebebasan.²⁹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kebebasan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri yang sesuai dengan otonomi daerah. Sedangkan dalam pemerintahan daerah Indonesia, demokrasi mengandung tiga arti yaitu *pertama*, demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan, dalam arti bagaimana caranya rakyat diikuti sertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh perjalanan histories bangsa Indonesia. *ketiga*, demokrasi sebagai solusi tentative untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat.³⁰

Dalam kontek itulah sejarah penyelenggaraan Pemerintahan Republik Indonesia menunjukkan, bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan Negara. Otonomi daerah diadakan bukan

²⁸ Riyas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perokonomian* (Jakarta: Suara Pembaharuan, 2000), hlm. 29.

²⁹ Sobirim Melian, *Gagasan perlunya konstitusi Baru Pengganti UUD1945* (Yogyakarta: UII Press. 2001), hlm. 44.

³⁰ Hazairin, *Demokrasi pancasila* (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm. 69.

sekedar menjamin efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, bukan pula sekedar menampung kenyataan Negara yang luas, penduduk banyak dan beribu-ribu pulau. Akan tetapi otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat bahkan tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah merupakan salah satu sendi ketatanegaraan Republik Indonesia.³¹

Bagir Manan menyebutkan, penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dijalankan sebagaimana mestinya, daerah tidak diberdayakan untuk mandiri melainkan di buat serba tergantung dan harus mematuhi kehendak pusat. Urusan rumah tangga daerah terbatas dan serba diawasi. Keuangan daerah serba tergantung pada kebaikan hati pemerintahan pusat. Hal semacam ini menimbulkan kecewaan luar biasa pada daerah.³²

Setya Retnani mengatakan, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang di dalamnya terkandung 3 (tiga) hal utama yaitu sebagai berikut:

Pertama, Pemberian tugas dan kewenangan untuk melaksanakan sesuatu yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah.

Kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara pelaksanaan tugas tersebut.

³¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945* (Makalah Fakultas Hukum Unsika Krawang, 1993), hlm. 46.

³² *Ibid*,.... hlm. 2.

Ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikut sertakan masyarakat baik secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Daerah.³³

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah:

Pertama, penyebab terjadinya perbedaan asas desentralisasi dalam UU No.5 Th 1974, UU No.22 Th 1999 dan UU No. 32 Th 2004 dalam konteks NKRI.

Kedua, mengurai kelebihan dan kekurangan pengaturan desentralisasi dari tiga undang-undang tersebut.

Ketiga, menelusuri pengaturan desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang ideal.

2. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini adalah library research (penelitian pustaka), yaitu penelitian yang menggunakan dokumen tertulis sebagai sumber data dan sesuai dengan objek penelitian.

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif, yaitu metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam perundang-undangan.³⁴ Penelitian yuridis normatif ini dilaksanakan dengan studi politik pembangunan hukum, yakni analisis perkembangan peraturannya mulai

³³ Setya Retnani, *Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Makalah Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000), hlm. 1.

³⁴ Soejono Soekamto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1998), hlm. 56

undang-undang sampai dengan peraturan di bawahnya dengan melihat konsistensi pasal per pasal setiap peraturan.³⁵ Dalam penelitian ini yang dipergunakan adalah merujuk pada sumber hukum yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam perangkat hukum.

Dapat disimpulkan bahwa ini adalah penelitian normatif yang merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.³⁶

Karena sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, maka Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Tujuan penelitian deskriptif adalah menggambarkan secara tepat, sifat individu, suatu gejala, keadaan atau kelompok tertentu. Deskriptif analitis berarti bahwa penelitian ini menggambarkan dan menganalisis suatu peraturan hukum dalam konteks teori-teori dan norma-norma hukum tentang fakta dan kondisi atau gejala yang menjadi objek penelitian. Setelah itu diadakan suatu telaah secara kritis dalam arti meberikan penjelasan-penjelasan atas fakta atau gejala tersebut, baik dalam kerangka sistematisasi maupun sinkronisasi dengan berdasarkan pada aspek yuridis, dengan demikian akan menjawab permasalahan yang menjadi objek penelitian.

³⁵ Kajian politik hukum sebagaimana dilakukan Mahfud MD. Lihat Mahfud MD, Mohammad Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2009).

³⁶ Jhonny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang : Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 57.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini yang digunakan adalah data sekunder yaitu sebagai berikut:

Pertama, bahan hukum primer merupakan data yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas yang tinggi dan mengikat, karena data primer dikeluarkan/ditetapkan oleh pemerintah, terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah Dasar Falsafah Negara yaitu Nilai-Nilai Pancasila, Norma atau kaidah dasar yaitu pembukaan UUD 1945, Peraturan dasar yaitu Batang Tubuh UUD 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan Peraturan Perundang-undangan yang ada kaitan dengan Penyelenggaraan Pelaksanaan Otonomi Daerah.

Kedua, bahan hukum sekunder adalah data-data yang memberikan penjelasan mengenai data primer. Seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, karya kalangan sarjana hukum berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Ketiga, bahan hukum Tersier adalah data yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap data primer dan data sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa Belanda dan Indonesia, kamus bahasa Inggris dan Indonesia, ensiklopedia, dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode studi pustaka. Disini penulis akan mengkaji seluruh peraturan Perundang-undangan menyangkut otonomi dari kepustakaan yang terkait dengan penelitian ini.

5. Metode Analisa Data

Dalam penelitian hukum kepustakaan (normatif) kegiatan analisis data sebenarnya telah dimulai semenjak sebelum penyusunan kerangka acuan penelitian sampai pada saat terakhir penulisan laporan penelitian. Supaya laporan penelitian itu benar-benar memuat hasil pemikiran dan pendapat yang didasari informasi yang selengkap-lengkapnya, maka peneliti akan menganalisis bahan-bahan yang telah dikumpulkan secara diskriptif kualitatif.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA, OTONOMI DAN DESENTRALISASI

A. Teori Tentang Negara dan Pembentukan Negara

Secara gramatikal, negara diterjemahkan dari kata “*State*” dalam bahasa Inggris. Kata itu merupakan turunan dari kata “*status*”, “*Statum*” dalam bahasa latin. Menurut Jellinek kata “*statum*” pada waktu itu masih berarti konstitusi³⁷. Secara etimologis, kata *status* dalam bahasa latin klasik adalah suatu istilah yang menunjukkan keadaan yang tegak dan tetap. Kata itu baru pada abad ke-16 dipertalikan dengan kata negara. Berdasarkan sejarah penggunaan kata tersebut, menurut F. Isjwara, negara bisa diartikan sebagai kata yang menunjukkan organisasi politik territorial dari bangsabangsa. Tidak bisa dipungkiri bahwa negara lazim diidentifikasi dengan pemerintah, sebagai contoh penggunaan dalam pengertian kekuasaan negara, kemauan negara dan sebagainya. Kata negara juga lazim dipcrsamakan dengan bangsa, dan negara dipergunakan sebagai istilah yang menunjukkan baik keseluruhan maupun bagian-bagian negara federal.³⁸

Pengertian di atas adalah berdasarkan etimologi. Sementara itu, pengertian negara dari segi terminologi menitik beratkan pendefenisian sebagai turunan dari bangunan kefilosofatan mereka yang diterapkan untuk menjelaskan relasi yang terjadi antara manusia dan manusia. Berbagai macam pendefinisian dilakukan, sebagai contoh, negara didefinisikan sebagai negara hukum yang didalamnya

³⁷ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Binacipta, 1999), hlm. 90.

³⁸ *Ibid*,...hlm. 92.

terdapat sejumlah warga negara yang ikut dalam permusyawaratan negara (*ecclesia*).³⁹ Ada pula yang menyatakan negara sebagai kekuasaan sebagaimana didefinisikan Machiavelli. Ada pula yang menyatakan negara sebagai badan atau organisasi yang dihasilkan perjanjian masyarakat; sebagaimana didefinisikan Thomas Hobbes, Jhon Locke dan J.J Rousseau.⁴⁰

Tokoh politik Indonesia Miriam Budiarmo mendefinisikan negara sebagai suatu daerah territorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan (kontrol) monopolistik dari kekuasaan yang sah.⁴¹

Perbedaan definisi dan konsepsi mengenai negara ini memang dipengaruhi oleh sejarah pembentukan negara. Oleh sebab itulah, dalam kenyataannya, sejarah pembentukan negara mempunyai beberapa teori. Teori yang pertama adalah pembentukan negara melalui teori spekulatif.⁴²

Salah satu turunan teori ini adalah teori perjanjian masyarakat, yang menyatakan bahwa *perjanjian* antara negara dan masyarakat menjadi dasar pembentukan negara. Ini merupakan teori yang disusun berdasarkan keinginan untuk melawan tirani atau menentang rezim penguasa. Tokoh dari teori ini adalah Thomas Hobbes, Jhon Locke dan J.J. Rousseau. Berkebalikan dengan teori yang sebelumnya, teori *theokratis* menyatakan bahwa kekuasaan seorang penguasa negara merupakan pemberian dari Tuhan kepada manusia. Teori ini mendapatkan kesempurnaannya pada abad pertengahan di Eropa di mana kemudian kekuasaan

³⁹ Definisi oleh Aristoteles. Lihat Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih. Ilmu Negara (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 48.

⁴⁰ *Ibid*,...hlm. 51.

⁴¹ Miriam Budiarmo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1985), Cetakan ke-5, hlm. 40-41.

⁴² *Ibid*,...hlm. 136-158.

raja mendapatkan legitimasi mutlak dari gereja. Teori yang masih sejalan dengan teori *teokhrasi* ini adalah teori *kekuatan* yang menyatakan bahwa negara yang pertama adalah hasil dominasi dari kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Negara terbentuk dengan penaklukan dan pendudukan. Dalam teori ini, faktor kekuatan merupakan unsur utama pembentukan negara.

Masih penjelasan tentang teoritisasi terbentuknya negara berdasarkan aliran spekulatif, teori *daluwarsa* menyatakan bahwa raja bertakhta bukan karena *jure divino* (kekuasaan dari Tuhan) akan tetapi karena *jure consuetudinario* (kebiasaan). Doktrin ini dikembangkan di Perancis untuk menguatkan posisi Raja dan organisasinya karena adanya milik yang sudah lama yang kemudian akan melahirkan hak milik. Teori ini juga dikenal sebagai *doktrin legitimisme* dan dikembangkan di Perancis pada abad ke-17. Kemudian teori *alamiah* yang menyatakan bahwa negara dalam kehidupan manusia merupakan sesuatu yang alamiah terjadi dan merupakan esensi dari kemanusiaan itu sendiri. Teori ini diperkenalkan oleh Aristoteles yang menyebut manusia sebagai *zoon politicon*.

Sedangkan teoritisasi pembentukan negara berdasarkan teori evolutif adalah melahirkan teori *historisitas*. Bahwa negara sebagai sebuah organisasi social tidak dibuat akan tetapi tumbuh berdasarkan evolusi kehidupan manusia. Dalam hukum evolusi lembaga-lembaga sosial mendapatkan keniscayaan, dan sangat bergantung pada kondisi, waktu dan tempat dimana evolusi itu bergantung. Lembaga sosial merupakan sebuah keniscayaan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang hadir dan bertambah mengikuti perubahan yang terjadi.

Dari berbagai definisi dan teoritisasi pembentukan negara, maka negara harus mempunyai unsur-unsur pembentuknya, yakni:

1. Wilayah. Unsur ini sangat krusial karena sebuah negara memerlukan sebuah wilayah tempat negara tersebut berdiri.

2. Rakyat. Unsur ini juga sangat krusial karena tanpa rakyat, negara tidak dapat berdiri.

3. Pemerintahan yang memiliki kekuasaan/kedaulatan. Unsur ini juga sangat penting karena karena tanpa adanya pemerintahan yang memiliki kekuasaan dan ditaati oleh rakyatnya sebuah area atau wilayah yang berpenduduk (rakyat) tidak ubahnya seperti sebuah gerombolan orang yang tidak cukup untuk disebut sebagai negara.

Unsur-unsur negara diatas setidaknya mewakili dari pengertian negara secara umum.

B. Negara Hukum

Berdasarkan petunjuk dari naskah asli Undang-Undang Dasar Tahun 1945, istilah *rechtstaat* yang dilawankan dengan *machtstaat*. Pada amandemen ketiga UUD, disebutkan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ini ingin menegaskan bahwa pemberian kekuasaan kepada daerah bukan karena kesewenang-wenangan, melainkan berdasarkan undang-undang.⁴³ Dalam literature lain, tentang negara hukum secara umum, pembentukan negara hukum di kemukakan oleh Plato dalam tulisannya tentang *nomoi*. Kemudian

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 2002), hlm. 3.

berkembang konsep negara hukum di negara Eropa Kontinental dengan istilah *rechtstaat*, konsep negara hukum Anglo Saxon dengan istilah *the rule of law*. Paham *rechtstaat* sudah populer di Eropa sejak abad XIX dan kemudian dipopulerkan oleh Alber Venn Dicey pada Tahun 1885 dalam bukunya dengan judul *Introduction to Study of the Law of the Constution*. Perberdaan sebutan konsep negara hukum, negara Eropa Kontinental dengan istilah *rechstaat*, sedangkan konsep negara hukum Anglo Saxon *the rule of law*. Walaupun terjadi perbedaan keduanya dalam perkembangan tidak dipersoalkannya, karena mengarah pada tujuan yang sama untuk perlindungan terhadap hak asasi manusia.⁴⁴

Padmo Wahjono juga menyebutkan ciri negara hukum, yang mengutip dari Frederich Julius Stahl, seorang Jerman yang menulis dalam bukunya *Philosophie des Rechts*. Dalam kutipan tersebut negara hukum mengandung beberapa unsur utama yaitu:

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia
- b. Penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori Trias Politika
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan Undang-undang (*wetmatigbestuur*)
- d. Adanya peradilan Administrasi negara.⁴⁵

Hubungan penjelasan konsep tentang negara dan negara kesatuan terhadap penjelasan mengenai negara hukum di sini juga mempunyai tujuan yang sama, yakni bagaimana pengaruh konsep ini kepada kekuasaan yang dimiliki negara. Oleh

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 72

⁴⁵ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia* (Jakarta: In Hill Co, 1969), hlm. 151.

sebab itu, dalam menteoritisasikan negara hukum ini, maka juga diperlukan untuk menteoritisasikan pengaturan kekuasaan atau alat perlengkapan negara. Pembagian kekuasaan Negara ada dua macam yaitu pembagian kekuasaan Negara secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal ini bukanlah persoalan *Supertion of power* atau *division of power* yang dikenal dalam pembagian kekuasaan secara horizontal.⁴⁶ Pembagian kekuasaan secara vertikal ini bukanlah persoalan *Supertion of power* atau *division of power* yang dikenal dalam pembagian kekuasaan secara horizontal, akan tetapi bersifat pendistribusian (*desentralisasi*).⁴⁷

Pembagian kekuasaan secara vertikal dalam Negara kesatuan (unitaris) dalam kepustakaan Hukum Tata Negara lebih dikenal sebagai "*desentralisasi territorial*" (*terrtoriale decentralisatie*). Desentralisasi diartikan penyerahan tugas atau wewenang kepada pemerintah tingkat bawah. Konsepsi ini juga sebagaimana diteruskan oleh Syahda Guruh L.S yang menyebutkan secara teoritis bahwa kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara yaitu sebagai berikut:

1. Secara Vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, maksudnya ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintah.

2. Secara Horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang

⁴⁶ Rozikin Daman, *Suatu Pengantar Hukum Tata Negara* (Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada. 2007), hlm. 13.

⁴⁷ Philips M. Hadjon, *Pembagian Kewenangan Pusat Dan Daerah* (Malang; Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw. 2001), hlm. 2.

bersifat legislative, eksekutif dan yudikatif yang lebih di kenal dengan trias politika atau pembagian kekuasaan (*devition of power*).⁴⁸

Pembagian kekuasaan secara vertikal yang dibangun pemerintah pusat pada setiap daerah, bertujuan untuk menyederhanakan administrasi pemerintahan dalam rangka melayani kepentingan publik dari setiap warga masyarakat yang berdiam di daerah daerah. Dalam hal ini para petugas atau pejabat administrasi yang menjalankan tugas kedekonsentrasian ini tidak memiliki kewenangan yang mandiri seperti aparat pemerintah daerah yang memiliki otonomi, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai bagian dari administrasi pemerintah pusat. Kewenangan yang ada padanya merupakan kewenangan yang sifatnya melaksanakan tugas dalam ruang lingkup kewenangan yang pada penjabat otoritas pemegang kekuasaan pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana diutarakan Faisal Nasution.⁴⁹

Pandangan ini memang dapat dibenarkan mengingat *power tends to corrupt*. Oleh sebab itu, bila kekuasaan berada pada satu orang atau satu pihak saja maka rentan menimbulkan kecenderungan pihak yang berkuasa menjalankan kekuasaanya bersikap otoriter dan semena-mena, yang menyebabkan timbulnya penderitaan dikalangan rakyat yang diperintah. Untuk menghindari, sifat *corrupt* ini maka penumpukan kekuasaan pada satu pusat kekuasaan saja harus didistribusikan. Salah satunya adalah pembagian kekuasaan secara vertikal yakni diantara tingkatan pemerintahan yang ada dari pemerintahan pusat kepada bagian

⁴⁸ Syahda Guruh. L.S., *Menimbang Otonomi Vs Federal* (Jakarta; Remaja Rosda Jakarta. 2000), hlm. 68.

⁴⁹ Faisal Akbar Nasution, *Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Pendapatan Daerah* (Jakarta: PT. Sofmedia. 2009), hlm. 49-50.

dari pemerintahan yang menjadi bagian dari negara (pemerintahan lokal) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁰

Konsep negara hukum ini juga ingin mempertegas bahwa kekuasaan dan kedaulatan yang menjadi pilar utama dalam penyelenggaraan Negara dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.⁵¹ Oleh sebab itu hukum yang dibuat adalah perpaduan keinginan (aspirasi) rakyat dan kebijakan yang di terapkan oleh pemerintah.⁵² Melalui hukum ini, penyelenggaraan kekuasaan agar terdapat pembatasan yang termaktub dalam konstitusionalisme; yang merupakan gagasan yang menyatakan bahwa pemerintahan merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa pembatasan untuk menjamin agar kekuasaan yang di perlukan untuk menjalankan pemerintahan tidak disalahgunakan oleh pihak pemegang kekuasaan. Sri Sumantri menyatakan tidak ada satupun Negara di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar, yang di dalamnya lazim atur tentang pembagian kekuasaan, baik secara vertical maupun horizontal.⁵³

C. Negara Kesatuan

Secara sederhananya, negara kesatuan bisa didefinisikan sebagai pengurusan seluruh pemerintahannya berada di tangan pemerintah pusat atau negara yang pemerintah pusatnya memegang/mengendalikan kedaulatan sepenuhnya baik kedalam maupun keluar. Negara kesatuan memiliki ciri-ciri yaitu hanya ada satu

⁵⁰ *Ibid*,... hlm. 50.

⁵¹ Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945.

⁵² Jimly Asshiddiqi, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta; Ihktiar Baru van Hoeve. 1994), hlm. 11-12.

⁵³ Sri Sumantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung; Alumni. 1987), hlm. 1.

UUD, satu kepala negara, satu kabinet, satu parlemen. Menurut Jimly, bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan (*Unitary State*) yang mempunyai prinsip persatuan. Dengan prinsip ini, kesatuan negara harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*). Artinya, Indonesia adalah negara kesatuan sebagai negara yang warga negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali. Akan tetapi, sifatnya kesatuan ini didasari atas semangat persatuan. Oleh sebab itu, otonomi individu dan daerah diakui kepentingannya secara seimbang dengan kepentingan kolektivitas rakyat. Kehidupan orang per orang ataupun golongan-golongan dalam masyarakat diakui sebagai individu dan kolektivitas warga negara, terlepas dari ciri-ciri khusus yang dimiliki seseorang atau segolongan orang atas dasar kesukuan dan keagamaan dan lain-lain, yang membuat seseorang atau segolongan orang berbeda dari orang atau golongan lain dalam masyarakat.⁵⁴

Karena sifatnya persatuan, maka negara Indonesia masuk dalam negara kesatuan sistem desentralisasi. Ini bisa dilihat yang mana semua urusan pemerintahannya tidak diurus sepenuhnya oleh pemerintah pusat, melainkan sebagian urusan pemerintahannya didelegasikan atau diberikan kepada daerah-daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah masing-masing. Dalam negara kesatuan, sistem desentralisasi daerah berstatus sebagai daerah otonom. Contoh, Indonesia berdasarkan ketentuan UUD 1945 menganut sistem desentralisasi. Inilah sebagaimana yang dinyatakan oleh Abu Daut Busroh bahwa Negara Kesatuan

⁵⁴ Jimly Ash-Shiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan RI*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI Denpasar, 14-18 juli 2003.

Republik Indonesia ditinjau dari susunannya adalah Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara, seperti halnya Negara federasi, melainkan Negara itu sifatnya tunggal artinya hanya ada satu Negara tidak ada Negara lain,⁵⁵ tetapi dengan memberikan kewenangan tertentu pada pemerintah daerah. Bahwa meskipun ciri-ciri Negara kesatuan ialah kedaulatan tidak terbagi atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintahan pusat tidak dibatasi karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislative lain, selain dari badan legislatif pusat, akan tetapi tidak menutup kemungkinan Negara kesatuan melakukan dekonsentrasi dan desentralisasi.

Menurut Jimly, untuk menghindari salah pengertian, istilah kesatuan yang bersifat persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Persatuan dan Kesatuan Indonesia” apalagi “Kesatuan Indonesia”. Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antara rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 dan rumusan pasal 1 ayat (1) yang menyatakan:

“Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara Kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.

Dengan kesatuan yang bersifat persatuan ini, maka negara juga membagi kekuasaan yang sifatnya vertikal. Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang ditentukan sebagai kewenangan yang

⁵⁵ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hlm. 64.

dimiliki oleh pemerintah daerah. Hubungan-hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah Propinsi serta pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota, tidak diatur berdasarkan asas dekonsentrasi, melainkan hanya didasarkan atas asas otonomi atau desentralisasi dan tugas perbantuan (*medebewin*)⁵⁶.

Untuk itu, susunan Negara Kesatuan dengan pengaturan yang bersifat khusus atau otonomi khusus dikembangkan sebagaimana mestinya dengan memperhatikan perbedaan tingkat kemampuan antar daerah diseluruh Indonesia. Karena itu, pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan yang memungkinkan adanya pengaturan khusus berupa daerah otonomi khusus itu hendaklah dilaksanakan secara sistematis dan bertahap. Daerah-daerah yang belum atau tidak dapat melaksanakannya, perlu diberi kesempatan mempersiapkan diri. Daerah-daerah juga tidak perlu memaksakan diri untuk secepat mungkin menerapkan kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya dengan meninggalkan sama sekali atau mengabaikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Lebih lanjut kata Jimli bahwa negara Indonesia yang berbentuk negara kesatuan (*unitary state*) ini adalah negara hukum.⁵⁷ Dasar negara hukum ini sebagai pengesah bahwa kekuasaan asal berada di perintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangna yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional

⁵⁶ Jimly Ash-Shiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Indonesia dan PSHTN, Fakultas Hukum, Univesitas Indonesia, 2004), hlm. 213.

⁵⁷ Mengenai penjelasan lebih lanjut mengenai Negara Hukum terdapat pada sub bab selanjutnya.

yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.⁵⁸

Meskipun dengan konsep kesatuan yang berotonomi, seperti halnya Indonesia, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Oleh sebab itu, Pemerintah pusat bertanggungjawab menyukseskan pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan secara bertahap itu. Disamping itu, meskipun susunan pemerintahan bersifat desentralistis, tetapi pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan koordinasi antar daerah propinsi, dan pemerintah daerah propinsi memiliki kewenangan koordinasi antar daerah kabupaten/kota sebagaimana mestinya.⁵⁹

D. Teori Otonomi

Hakekat otonomi daerah adalah adanya kewenangan yang lebih besar dari daerah untuk mengelola wilayahnya sendiri. Dengan otonomi daerah, daerah tidak lagi sekedar menjalankan instruksi dari pusat, tetapi benar-benar mempunyai keleluasaan untuk meningkatkan kreativitas dalam mengembangkan potensi yang selama era otonomi bisa dikatakan terpasung. Sistem rumah tangga pemerintahan daerah menjadi bekerja maksimal, baik legislative maupun eksekutif. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI* (Jakarta: The Habibi Center, 2001), hlm. 28.

⁵⁹ Jimly Ash-Shiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan RI*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI Denpasar, 14-18 juli 2003.

pemerintahan, baik atas dasar penyerahan maupun atas pengakuan ataupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁶⁰

Melalui pemberian otonomi ini, maka daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini merupakan penjabaran dari prinsip otonomi seluas-luasnya di mana daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan selain yang menjadi urusan pemerintah pusat. Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang muncul dalam masyarakat.

Van der pot dalam Koesoemahatmadja mengatakan, konsep otonomi sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya dan daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga pemerintahan di daerah.⁶¹ Cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.⁶² Otonomi yang seluas-luasnya bukan tanpa batas sehingga terjadi pecah belah negara kesatuan, maka sangat penting dasar kesatuan dalam kedudukannya dengan dasar otonomi seluas-luasnya tidak boleh bertentangan dengan dasar kesatuan negara.

⁶⁰ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 1994) hlm. 26.

⁶¹ R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm. 15.

⁶² Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah* (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 50.

Perkataan seluas-luasnya jangan diartikan sebagai sesuatu yang tidak berujung, di dalam negara kesatuan, seluas-luasnya sistem otonomi dibatasi oleh kekuasaan pemerintahan negara kesatuan. Negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak dapat meniadakan otonomi daerah, tapi betapapun luasnya otonomi daerah, tidaklah dapat menampilkan wadah negara kesatuan. Oleh sebab itu dalam memaknai dan melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya, pemberian otonomi yang luas tersebut hanya pada aspek tertentu yang sengaja diberikan pemerintahan pusat. Sementara hal-hal dan masalah-masalah yang memang masih perlu harus diatur pemerintah pusat itu sendiri demi kesatuan negara harus diatur oleh pemerintahan daerah.⁶³

Selain terdapat variasi konsep otonomi, sebagaimana mengutip Nikmatul Huda, juga terdapat variasi rumah tangga pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah, yakni sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga rill.⁶⁴

Menurut Bagir Mannan, pelaksanaan sistem rumah tangga formal (*fomale huishoudingsbegrip*) ini menunjukkan pelaksanaan otonomi di mana terdapat pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, tetapi tidak ditetapkan secara rinci.⁶⁵ Model pembentukan rumah tangga yang semacam ini, menunjukkan urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah tidak ditentukan secara limitative di dalam peraturan perundang-undangan.

Bertolak belakang dengan sistem rumah tangga formil, dalam sistem rumah tangga materiil, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab antara pusat dan

⁶³ R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan* (Bandung: Dibia, 1998), hlm. 33

⁶⁴ Nikmatul Huda, *Modul Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Magister Hukum UII, tanpa tahun).

⁶⁵ *Ibid*,... hlm. 27.

daerah ditentukan secara pasti atau limitative di dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan peraturan daerah. Akan tetapi, sifat kewenangan otonomi daerah menurut system rumah tangga materil adalah terbatas karena daerah Otonom tidak dapat melakukan sesuatu yang tidak disebut dalam undang-undang pembentukannya. Sistem rumah tangga materil (*materiele huishoudingsbegrip*) berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara pemerintah Pusat dan Daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Menurut sistem ini, langkah kerja dari daerah tidak dapat keluar dari ketentuan ketentuan yang berlaku.⁶⁶ Berdasarkan hal tersebut, maka segala sesuatu urusan yang tidak tercantum dalam peraturan perundang-undangan sebagai urusan daerah, tetap menjadi urusan pusat.

Perpaduan antara formil dan materil adalah sistem rumah tangga yang ketiga ini. Sistem rumah tangga rill (*riele huishoudingsbegrip*) merupakan jalan tengah atau *middle range*. Sistem ini sering disebut sebagai otonomi nyata atau otonomi riil, karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan daerah dan faktor-faktor nyata. Bagir manan dan Kuntana Magnar menyatakan bahwa dalam negara hukum mengandung pengertian kekuasaan dibatasi oleh hukum dan sekaligus menyatakan bahwa hukum adalah *supreme* di bandingkan dengan alat kekuasaan yang ada.⁶⁷ Sistem rumah tangga yang ketiga ini, selain menjadi

⁶⁶ Tjahja Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah* (Jakarta: Bumi Aksara, 1993) hlm. 4.

⁶⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1993) hlm. 11.

penengah atas kelemahan kedua sistem sebelumnya, juga bertujuan mengkomodasi kepentingan kontekstual daerah yang tetap tertampung atas nama hukum. Jadi bisa digunakan untuk mengatur kontekstualitas tersebut dalam bingkai kepentingan nasional.

E. Desentralisasi dalam Sejarah Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Sejarah kenegaraan Indonesia diwarnai dengan variasi model hubungan pusat dan daerah. Dari semua model hubungan tersebut, semuanya mendeklarasikan diri telah menerapkan hubungan yang baik antara pusat dan daerah. Ada yang telah menyatakan desentralisasi, tetapi desentralisasi yang diberikan undang-undang hanyalah semu.

Perihal pemerintahan daerah sudah pernah disinggung dalam UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Melalui peraturan ini, lembaga ini dipandang sebagai salah satu landasan pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Memang undang-undang ini bersifat sementara karena hanya digunakan untuk mengisi kekosongan peraturan tentang Pemerintahan Daerah terutama sebelum diadakannya pemilihan umum yang mempertegas kedudukan KNID (komite nasional Indonesia daerah). Karena sifatnya sementara, Komite Nasional Indonesia menjelma menjadi Badan Perwakilan Rakyat.

Karena ketika Komite Nasional Indonesia dibentuk, kekuasaan Jepang masih merajalela dimana-mana pegawai Pangreh Praja dan Polisi sekalipun mereka telah bersumpah setia pada Republik, maka sebenarnya peran KNI ini pada hakekatnya masih dibawah kekuasaan Jepang. Baru setelah kekuasaan sipil dapat direbut

daripada tangan Jepang, perubahan ini menandai beralih kembalinya Komite Nasional Indonesia kepada alat-alat pemerintahan yang resmi. Dengan pengembalian ini KNI benar secara *de jure dan de facto* mewakili kepentingan rakyat Indonesia dan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat.

Mengapa Undang undang Nomor 1 Tahun 1945 secara formal dapat dikatakan sebagai salah satu landasan pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia? Karena terdapat point-point penting yang mendukung asumsi tersebut, yakni:

1. Pembentukan badan perwakilan rakyat daerah dengan mengubah fungsi dan tugas komite nasional Indonesia daerah. (Pasal 2).

2. Badan perwakilan rakyat daerah dipilih dan bersama-sama kepala daerah bertugas dalam rangka menjalankan dan mengatur Pemerintahan Daerah (Pasal 2 dan 3).⁶⁸

Terlepas dari apakah UU tersebut telah atau belum sama sekali mewacanakan dan mengkonsepkan desentralisasi, tetapi paling tidak pengetahuan terhadapnya penting untuk menjadi tonggak perbincangan di sini mengenai sejarah pengaturan pemerintahan daerah dalam perundang-undangan Indonesia.

Undang-undang selanjutnya yang bisa digunakan untuk membahas tentang sejarah pengaturan pemerintahan daerah adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948. UU ini berbicara mengenai perlunya mengatur penentuan batas-batas wewenang daerah sehingga daerah tidak memasuki wewenang pemerintah pusat. Melalui UU ini, pemerintah pusat bermaksud mengadakan keseragaman (*uniformitas*) dalam Pemerintahan Daerah bagi seluruh Indonesia dan membahas tingkatan badanbadan Pemerintahan Daerah sedikit mungkin (tiga tingkatan, yaitu provinsi, kabupaten, dan kota besar).

⁶⁸ UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Semangat *uniformitas* ini seperti terlihat dari pokok-pokok pikiran sebagai berikut :⁶⁹

- a. Cita “ketunggalan” atau unifikasi, yaitu untuk semua jenis dan tingkat daerah diperlakukan satu UU Pemerintahan Daerah yang sama.
- b. Cita “persamaan” antara cara pemerintahan di Jawa dan Madura dengan diluar pulau tersebut.
- c. Penghapusan dualisme dalam Pemerintahan Daerah, sehingga pemerintahan yang dijalankan oleh pamong praja tidak akan berlangsung terus.
- d. Cita desentralisasi yang merata di seluruh wilayah Negara. RI hanya terdiri atas daerah-daerah otonom, diluar itu tidak ada wilayah yang mempunyai kedudukan lain.
- e. Pemberian otonomi dan *medebewind* yang luas, sehingga rakyat akan dibangunkan inisiatifnya untuk memajukan daerahnya.
- f. Pemerintahan yang demokratis, yaitu susunan aparatur daerah yang dipilih oleh dan dari rakyat.
- g. Pemerintahan yang *kolegial*, artinya soal-soal pemerintahan tidak akan diputuskan oleh seseorang secara tunggal, melainkan oleh sekelompok orang.
- h. Cita mendekatkan rakyat dan daerah tingkat terbawah dengan pemerintah Pusat (hanya 3 tingkatan daerah).
- i. Cita pendinamisan kehidupan desa dan wilayah-wilayah lainnya yang sejenis dengan ini.
- j. Cita pendemokrasi pemerintahan *zelfbestuurende lanschappen*.

Disamping memiliki kekuatan, beberapa pokok pikiran diatas juga memiliki kelemahan. Misalnya cita keseragaman atau ketunggalan, pada satu saat akan tidak cocok dengan keadaan masing-masing jenis dan tingkat daerah. Dengan kata lain, ide penyeragaman akan mengingkari adanya keragaman sejarah, adat istiadat, perilaku kolektif masyarakat, struktur sosial, dan sebagainya.

Sebagai kelanjutan UU 1948, pemerintah pusat memperbarui hubungan pusat dan daerah dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957⁷⁰. Sebagai UU yang berinduk pada UUDS 1950 maka UU No. 1 Tahun 1957 menganut asas yang ditetapkan UUD induknya yakni “otonomi yang seluas-luasnya” yang diwujudkan dalam asas otonomi yang nyata. Asas otonomi yang seluas-luasnya itu dapat

⁶⁹ Lihat dalam Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Hubungan Pusat dan Daerah.

⁷⁰ Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

terbaca dari ketentuan, Pasal 31 ayat (1) bahwa “DPR Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya, kecuali urusan yang oleh UU diserahkan kepada penguasa lain.”⁷¹

Menurut Widodo, UU No. 1/1957 menganut sistem otonomi riil, yaitu suatu sistem ketatanegaraan dalam lapangan penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah-daerah maupun Pusat, serta pula dengan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang berlangsung. Pangkal pikiran konsep otonomi riil ini ialah kenyataan bahwa kehidupan masyarakat penuh dengan dinamika dan pertumbuhan.⁷²

Berangkat dari semangat sistem rumah tangga otonomi riil ini, di dalam UU No. 1 Tahun 1957 tidak dimuat perincian urusan-urusan rumah tangga daerah, tetapi secara luas diserahkan kepada daerah untuk mengatasinya. Pemerintah pusat hanya mempunyai wewenang dalam hal-hal yang oleh UU ditetapkan menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga⁷³ dan Dewan Pemerintah Daerah yang menjalankan keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut.⁷⁴

Dalam hal organisasi pemerintahan, hak mengatur dan mengurus rumah tangga suatu daerah dijalankan oleh alat perlengkapan yang dinamakan pemerintah

⁷¹ Solly Lubis, “Otonomi Daerah”, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Bandung: Ghalia Indonesia, 1984) hlm. 308.

⁷² Tri Widodo W. Utomo, Makalah : *Kebijakan Pemerintah Tentang Otonomi Daerah Menurut 5 Undang-Undang (Studi Perbandingan Terhadap UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, Serta UU Nomor 22 Tahun 1999)*, Pusat Kajian Dan Diklat Aparatur I, Lembaga Administrasi Negara: Jawa Barat, 2000.

⁷³ Pasal 31 ayat 1 UU No. 1 Tahun 1957.

⁷⁴ Pasal 44 ayat 1 UU No. 1 Tahun 1957.

daerah. Menurut Pasal 5 UU No.1/1957, pemerintah daerah terdiri atas DPRD dan DPD. Menurut Pasal 7 UU No.1/1957, jumlah anggota DPRD suatu daerah ditetapkan dalam UU pembentukan daerah tersebut dengan dasar perhitungan tertentu. Dalam Pasal-Pasal selanjutnya (Pasal 8, 9, 10 dan 11), diatur mengenai syarat-syarat menjadi anggota DPRD, larangan perangkapan jabatan, larangan-larangan melakukan kegiatan tertentu, serta hal-hal yang dapat menjadi faktor pertimbangan dalam memberhentikan keanggotaan DPRD bagi seseorang. Anggota DPD dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD atas dasar perwakilan berimbang menurut ketentuan PP, sedang jumlahnya ditetapkan dalam UU Pembentukan Daerah. Ketua dan wakil ketua DPRD tidak boleh menjadi anggota DPD, sedang seseorang yang berhenti sebagai anggota DPRD dengan sendirinya berhenti menjadi anggota DPD (Pasal 19 dan 20 ayat 3).

Sebagai Kelanjutan dari UU No. 1 Tahun 1957 adalah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Undang-undang ini mencoba untuk menjalankan asas desentralisasi khususnya desentralisasi teritorial serta dekonsentrasi. Bahwa Pemerintah akan terus dan konsekwen menjalankan politik desentralisasi yang kelak akan menuju kearah tercapainya desentralisasi teritorial yaitu meletakkan tanggung jawab teritorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah, disamping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital.⁷⁵

Menurut UU Nomor 18 Tahun 1965, bentuk dan susunan pemerintah daerah diatur sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD (Pasal 5 ayat 1).
2. Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (Pasal 6).

⁷⁵ Lihat dalam penjelasan UU No. 18 Tahun 1965.

3. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang Ketua dan beberapa Wakil Ketua yang jumlahnya menjamin poros Nasakom (Pasal 7).

Aspek penting lainnya diatur dalam Pasal 44, dimana dinyatakan bahwa Kepala Daerah adalah *alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah*. Sebagai alat pemerintah Pusat, maka Kepala Daerah :

1. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisional di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

2. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.

3. Melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintahan Daerah.

4. Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah Pusat.

Sedangkan sebagai alat pemerintah daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintah daerah baik dibidang urusan rumah tangga daerah maupun di bidang pembantuan. Selanjutnya mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah, Pasal 45 menegaskan bahwa Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban sekurang-kurangnya sekali setahun kepada DPRD atau apabila diminta oleh dewan tersebut atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.

Selanjutnya adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang berlaku mulai tanggal 23 Juli 1974. Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 13, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Berbeda dengan UU No. 18 Tahun 1965, Kepala Daerah tidak didampingi lagi oleh suatu Badan Pemerintah Harian sebagai badan penasihat dalam bidang eksekutif, akan tetapi BPH ini diganti dengan Badan Pertimbangan Daerah yang terdiri dari Ketua DPRD dan unsur-unsur dari fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan DPRD.

Menurut Pasal 13 Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Dalam penjelasan umum dijelaskan bahwa konstruksi yang demikian diharapkan dapat menjamin adanya kerjasama yang serasi antar keduanya untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Meskipun demikian, DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif. Bidang eksekutif ini adalah wewenang dan tanggungjawab Kepala Daerah sepenuhnya.

Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah menurut hierarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Ditinjau dari prinsip-prinsip organisasi dan ketatalaksanaan, adalah tepat sekali jika Kepala Daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban. Oleh karena itu, Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Namun demikian, Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.

Setelah masa reformasi bergulir, maka desentralisasi yang masih semu yang dibawa undang-undang di atas ingin dirombak melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini memiliki jiwa, semangat dan substansi yang sangat berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam UU, pemerintahan daerah didasarkan pada Asas Desentralisasi dalam wujud Otonomi yang:⁷⁶ 1) Luas dan utuh / bulat. Ini berarti bahwa kewenangan daerah dalam menyelenggarakan kewenangan-kewenangan tertentu tidak dibatasi pada materi atau substansi tertentu (luas) sepanjang mampu dilaksanakan serta tidak melewati batas-batas kompetensi pemerintah pusat maupun propinsi; 2) Nyata, yang menyiratkan adanya keleluasan daerah untuk

⁷⁶ Lihat dalam Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999.

menyelenggarakan kewenangannya dalam bidang pemerintahan harus didasarkan pada kenyataan yang diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah tersebut; 3) Bertanggungjawab. Ini mengandung pengertian adanya perwujudan tanggung jawab 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 serasi antar pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan RI.

Sebagai counter atas UU Nomor 22 Tahun 1999 yang rentan mengarah kepada federal, maka lahirlah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini Prinsip otonomi daerah memang masih menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. 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 bertanggungjawab 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.⁷⁷

Sebagai koreksi atas UU Nomor 22 Tahun 1999, ada beberapa paket pemberian otonomi kepada daerah. *Pertama*, otonomi berorientasi kepada kesejahteraan rakyat. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. *Kedua*, pembangunan yang seiring dengan daerah di sekitarnya. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.⁷⁸

Ketiga, tetap memiliki hubungan dengan pusat. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.⁷⁹ Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang,

⁷⁷ Lihat dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 2 ayat 4 dan 5.

keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.⁸⁰

Dalam hal pemilihan kepala daerah dan sistem pertanggungjawabannya, telah diadakan perubahan melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di antaranya yang paling baru adalah ketentuan Pasal 56 ayat (2) diubah. Berisi asas pelaksanaan PILKADA serta dibolehkannya pasangan calon dari partai politik dan calon perseorangan/independen mengikuti PILKADA; Pasal 236 dan Pasal 237 disisipkan 3 (tiga) Pasal, yakni Pasal 236A, Pasal 236B, dan Pasal 236C, berisi ketentuan tentang panitia pengawas pemilihan oleh Badan Pengawas Pemilu, DPRD berwenang membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak mengundurkan diri dari jabatannya kepala daerah/wakil kepala daerah yang sudah terdaftar sebagai calon Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, serta Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

F. Desentralisasi di Indonesia

Desentralisasi diartikan sebagai sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan

⁸⁰ UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 2 ayat 7.

kewenangan kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau local untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat. Syaukani, HR dkk. mengatakan, sejumlah alasan mengapa hal itu harus dipilih sebagai salah satu pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Kalangan ilmuan pemerintahan dan politik pada umumnya mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah Negara, yaitu sebagai berikut:⁸¹

1. Dalam rangka peningkatan efisien dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.
2. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah,
3. Dalam rangka memelihara keutuhan Negara kesatuan atau integrasi nasional,
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah,
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan,
6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan,
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah, dan
8. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Menurut Nikmah dengan mengutip Dennis, desentralisasi pun memiliki beberapa bentuk yang berjumlah empat, yakni dekonsentrasi, delegasi ke lembaga-lembaga segi otonom atau antar daerah (*parastatal*), pelimpahan kewenangan (*devolusi*) ke pemerintah daerah, dan peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke LSM.⁸² Variasi bentuk ini terjadi karena variasi tingkat peralihan kewenangan,

⁸¹ Syaukani, HR., Afan Gaffar dan Riaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Jakarta; Pustaka Pelajar. 2003), hlm. 17.

⁸² Nikmatul Huda, *Modul Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Magister Hukum UII, tanpa tahun), hlm. 49.

yakni kewenangan untuk merencanakan, memutuskan dan mengatur dari pemerintahan ke pusat lembaga-lembaga yang lain.

Pertama, dekonsentrasi kepada pejabat instansi vertikal di daerah. Dengan model ini, kekuasaan dan fungsi pemerintahan diberikan secara administratif kepada instansi vertikal pemerintah pusat yang ada di daerah. Menurut F.A.M. Stroink, sebagaimana dikutip Nikmah, dekonstruksi adalah penyerahan kewenangan menurut hukum publik kepada pejabat-pejabat, diwakili oleh pejabat-pejabat departemen.⁸³

Kedua, delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Seringkali lembaga-lembaga yang menerima delegasi peran-peran pembangunan tersebut memiliki kewenangan semi otonom untuk melaksanakan tanggungjawabnya dan bahkan tidak berada di dalam struktur pemerintahan tetap.⁸⁴ Dalam kata lain, kekuasaan dan fungsi pemerintahan diberikan kepada pemerintah lokal yang memiliki kekuasaan pada wilayah tertentu dalam ikatan suatu negara sehingga terwujud daerah otonom.

Ketiga, bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkokoh tingkat atau satuan-satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membentuk satuan-satuan baru pemerintah yang berada di luar kontrol langsungnya. *Keempat*, di banyak negara desentralisasi dilakukan melalui peralihan tugas perencanaan dan tanggungjawab administratif tertentu atau

⁸³ *Ibid.*, hlm. 49.

⁸⁴ *Ibid.*,... hlm. 50

peralihan fungsi publik, dari pemerintah ke lembaga-lembaga sukarela, swasta atau non pemerintah.⁸⁵

Berdasarkan beberapa tingkatan desentralisasi, desentralisasi yang terjadi di Indonesia lebih tepat kepada arah kategori pertama, kedua dan ketiga. Bahwasannya kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dianutnya asas ini adalah daerah otonom. Ini bisa dibuktikan dengan munculnya otonomi daerah. Ciri utama daerah otonomi adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut dengan keseharian politik di tingkat lokal, karena memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Di sini, kita bisa menemukan peran kepala daerah dan lembaga legislatif daerah pula yang sangat strategis dalam menerapkan tiga kategori desentralisasi ini. Mengutip pendapat Nikmah, konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus di Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan.⁸⁶ Bukan hanya DPRD, kepala eksekutive Bupati juga mempunyai posisi strategi karena dipilih langsung oleh rakyat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

⁸⁵ *Ibid*,... hlm. 51.

⁸⁶ *Ibid*,... hlm. 51.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan 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. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau 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.

Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah urusan dalam skala provinsi yang meliputi :

- (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- (2) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- (4) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- (5) penanganan di bidang kesehatan;
- (6) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- (7) penanggulangan masalah sosial lalu lintas kabupaten/kota;
- (8) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- (9) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- (10) pengendalian lingkungan hidup;
- (11) pelayanan pertanahan termasuk lintas batas kabupaten/kota;
- (12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- (14) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;

(15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan

(16) urusan wajib lainnya yang dimanfaatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :

(1) perencanaan dan pengendalian pembangunan;

(2) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;

(3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;

(4) penyediaan sarana dan prasarana umum;

(5) penanganan di bidang kesehatan;

(6) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;

(7) penanggulangan masalah sosial;

(8) pelayanan bidang ketenagakerjaan;

(9) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;

(10) pengendalian lingkungan hidup;

(11) pelayanan pertanahan;

(12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;

(13) pelayanan administrasi umum pemerintahan;

(14) pelayanan administrasi penanaman modal;

(15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

(16) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

BAB III

Desentralisasi dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia

A. Latar Belakang Politik Hukum Kelahiran UU Pemerintahan Daerah

Dari beragamnya definisi, Mahfud MD menyingkat cakupan politik hukum meliputi dua hal, yakni membuat undang-undang dan melaksanakannya. Mahfudz merumuskan bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum *dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara*.⁸⁷ Dari definisi ini, penulis menemukan paling tidak ada dua pemahaman yang selama ini muncul menyangkut pembicaraan mengenai politik hukum. Pemahaman yg pertama adalah pemahaman yang memahami pembicaraan mengenai politik hukum berkaitan dengan hubungan antara politik dan hukum. Pemahaman yang kedua adalah pemahaman yang memahami pembicaraan politik hukum berkaitan dengan apa kebijakan dasar yang melatarbelakangi lahirnya hukum tersebut. Untuk mengakomodasi keduanya, diskusi mengenai politik hukum kelahiran UU Pemerintahan Daerah di dalam tulisan ini akan diarahkan untuk membicarakan apa hubungan antara politik dan hukum yang mempengaruhi kebijakan dasar yang melatarbelakangi kelahiran UU tersebut.

⁸⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum-Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 15.

Dengan demikian, sub bagian ini akan membicarakan bagaimana rejim suatu pemerintahan mempengaruhi model suatu undang-undang pemerintahan daerah. Sebelum membahas mengenai undang-undang tentang pemerintahan daerah, kita harus tahu bahwa sumber pemerintahan daerah adalah Pasal 18 UUD 1945

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **)
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)

Dengan demikian, Pembahasan dibawah ini tinggal memfokuskan pada pembahasan tentang Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembahasan akan diaplikasikan utk menganalisa jenis rejim pemerintahan yang berbeda melahirkan prinsip pemerintahan daerah yang berbeda pula.

1. Kelahiran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Pola hubungan kekuasaan dan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sangat ditentukan oleh konfigurasi politik nasional pada kurun waktu tertentu. Kehadiran Jenderal Soeharto dengan Orde Baru yang sarat dengan dominasi tentara/militer dalam kehidupan politik nasional membawa dampak yang sangat luas bagi keberadaan otoritarianisme. Politik hanya menjadi domain dari sekelompok kecil orang yang berada di sekitar pusat kekuasaan di Jakarta. Mending Menteri Dalam Negeri Amir Mahmud pernah memunculkan slogan “*Politik No, Pembangunan Yes.*”⁸⁸ Slogan ini menjadi semangat untuk memendam demokrasi jauh ke dalam lumpur kehidupan politik dan menggantikannya dengan otoritarianisme melalui segala macam implikasinya. Sentralisasi kekuasaan mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Soeharto. Hal ini berkaitan erat pula dengan hakikat pemahaman kekuasaan dari Soeharto yang mempunyai latar belakang militer yang sangat kuat dan ditopang oleh budaya politik yang sangat hirarkis dan sentralistik. Soeharto beralasan bahwa gaya sentralistik ini sebagai pelaksanaan UUD RI Tahun 1945 secara murni dan konsekuen.⁸⁹

Pada umumnya, dalam sebuah pemerintahan yang otoritarian, sebuah produk hukum merupakan cerminan kepentingan pemerintah yang berkuasa. Produk hukum otoritarian bersifat elitis dan menjadi instrumen dari kekuasaan untuk memelihara mereka yang sedang berkuasa. Implementasi kebijakan tidak jarang

⁸⁸ Syaukani, Affan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2009), hlm. 124.

⁸⁹ A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas*, Jilid 7, (Jakarta: Haji Masagung, 1988), hlm. 9.

juga dimanfaatkan dalam rangka kepentingan politik dari rejim yang berkuasa. Keadaan seperti itu telah terjadi secara nyata melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU 5/1974).

UU ini dianggap sudah sangat buruk dilihat dari kepentingan pembangunan demokrasi dan hukum. Dalam pelaksanaannya, hukum ini juga menjadi alat penguasa untuk menyelewengkan kekuasaan sangat jauh lagi. Undang-undang ini bukan ditujukan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat di Daerah. UU ini sebenarnya tidak berniat memberikan keleluasaan warga masyarakat Daerah untuk mengurus rumah tangga sendiri. UU ini lebih merupakan instrumen kebijaksanaan untuk memelihara kepentingan orang-orang di Jakarta. Kewenangan “dekonsentrasi” dan “pembantuan” yang diberikan kepada Daerah sebenarnya lebih merupakan alat pembungkus pemerintah pusat untuk melakukan sentralisasi. UU ini mempunyai semangat otoritarian yang bertolak belakang dengan semangat desentralisasi (yang menginginkan pembangunan demokratisasi daerah).

UU ini mempunyai prinsip yang sangat ketat, yakni menganut bahwa “Otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak” yaitu kewajiban dalam rangka ikut mensukseskan pembangunan nasional yang merupakan agenda utama bagi pemerintahan Soeharto. Logika pemerintah yang dikembangkan adalah kalau otonomi merupakan “hak” maka akan sangat dikhawatirkan munculnya semangat kedaerahan yang pada akhirnya akan menimbulkan disintegrasi nasional. Inilah yang merupakan logika yang sangat sulit untuk dapat diterima. Seharusnya dengan

semangat otonomi yang seharusnya menjadi hak rakyat di Daerah, mereka dapat mengembangkan kreatifitasnya untuk menjalankan roda pemerintahan.⁹⁰

UU 5/1974 meninggalkan prinsip “otonomi yang riil dan seluas-seluasnya” dan diganti dengan prinsip “Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab”.⁹¹ Dalam penjelasan dari UU tersebut dinyatakan bahwa “istilah seluas-luasnya tidak lagi digunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan NKRI dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan oleh Garis Besar Haluan Negara.”

Semangat UU ini adalah sentralistik. Dalam hal rekrutmen politik lokal misalnya, masyarakat di Daerah sama sekali tidak mempunyai peranan yang menentukan kecuali sekedar menominasi ramai-ramai calon Kepala Daerah, dan itu pun belum tentu mendapat perhatian dari pihak-pihak yang terkait. Yang lebih menentukan adalah peranan yang dimainkan oleh pejabat militer yang ada di daerah seperti Komandan KOREM, dan Panglima KODAM, terutama untuk menentukan calon dari kalangan ABRI, istilah yang populer pada waktu itu. Kalau ABRI punya kepentingan di Daerah tertentu untuk menempatkan personilnya maka secara otomatis calon dari kalangan sipil sama sekali tidak mempunyai peluang, dan peranan sipil hanya sekedar menjadi pendamping proses pemilihan Kepala Daerah. Karena itu, pada masa Orde Baru, sangat dikenal dengan istilah Calon Jadi dan

⁹⁰ Syaukani, Affan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, op., cit., ...* hlm. 152.

⁹¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum, op., cit., ...* hlm. 158.

Calon Pendamping. Calon Jadi adalah calon Kepala Daerah yang didukung sepenuhnya oleh kalangan pimpinan ABRI dan Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dan Pemerintahan Umum (PUOD). Lembaga yang terakhir inilah yang paling menentukan, tentu saja bekerja sama dengan kalangan pimpinan ABRI. Kemudian, ketika putera dan puteri Soeharto mulai dewasa dan memiliki kepentingan politik dan bisnis, maka mereka juga ikut menentukan untuk menempatkan seseorang menjadi Kepala Daerah, terutama untuk Kepala Daerah Tingkat I. Hal itu kemudian berkembang dengan melibatkan kerabat Cendana secara keseluruhan. Dalam konteks ini, sangat besar kemungkinan uang juga ikut menentukan, yang harus disediakan terutama kepada pejabat di Kementerian Dalam Negeri di dalam ikut menentukan Calon Jadi yang berasal dari kalangan sipil. Dengan demikian, masyarakat di Daerah tidak lebih sebagai penonton yang keberadaannya tidak dipandang perlu oleh penguasa pada waktu itu.⁹²

Oleh sebab itulah, UU ini mempunyai strategi khusus untuk mengabaikan kepentingan masyarakat dan peranan DPRD. Ketiga pengawasan (preventif, represif dan pengawasan umum) dilaksanakan secara efektif oleh Departemen Dalam Negeri, akan tetapi dimanipulasi sedemikian rupa bagi kepentingan Pemerintah Pusat.⁹³ Sebuah peraturan Daerah baru dapat berlaku kalau sudah dapat mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang. Katakanlah Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah. Kalau tidak disahkan dalam waktu

⁹² Syaukani, Affan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, op., cit.,... hlm. 153-154.

⁹³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, op., cit.,... hlm. 263.

tiga bulan, dengan sendirinya dapat diberlakukan. Namun, pemerintah dapat memperpanjangnya untuk jangka waktu tiga bulan lagi untuk dapat mengesahkannya. Ini adalah bentuk pengawasan yang bersifat preventif (Pasal 69). Kenyataannya, Pemerintah Daerah hampir tidak memiliki kekuatan untuk menghadapi Pemerintah, terutama Departemen Dalam Negeri. Untuk mengurus “pengesahan” Peraturan Daerah maka pejabat Daerah harus ke Jakarta dan mengurusnya. Dan untuk pengurusan tersebut tentu saja diperlukan dana.

Pengawasan represif diwujudkan dengan membatalkan sebuah peraturan Daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan peraturan perundangan yang ada serta Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Demikian juga dengan pembatalan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II. Yang menarik adalah bahwa Menteri Dalam Negeri dapat mengambil alih tugas dan kewenangan Gubernur kalau pejabat yang terakhir tidak menjalankan tugasnya (Pasal 70 ayat 2) untuk membatalkan atau menengguhkan Peraturan Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.

Sementara itu, pengawasan umum langsung dijalankan oleh Menteri dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuknya (Pasal 71). Ini dilaksanakan langsung oleh Inspektorat Jenderal di Departemen Dalam Negeri. Lembaga ini sebenarnya tidak melakukan pengawasan, tetapi sebenarnya melakukan pemeriksaan. Lembaga ini juga akan menentukan nasib seorang Kepala Daerah yang sedang menjabat, yang kemudian mempunyai kehendak untuk menjabat kembali. Biasanya, pada masa akhir jabatan kepala Daerah, TIM dari Departemen Dalam Negeri, terutama dari Inspektorat Jenderal akan “turun” ke Daerah untuk memeriksa apakah Kepala

Daerah tersebut telah menjalankan tugasnya dengan baik. Dalam rangka memperoleh penilaian yang sangat positif, Kepala Daerah akan memberikan pelayanan yang terbaik kepada anggota TIM yang melakukan inspeksi pada masa akhir jabatan. Jabatan Inspektorat Jenderal beserta seluruh jajarannya pada masa pemerintahan Orde Baru merupakan jabatan yang sangat “basah” dibandingkan misalnya dengan jabatan eselon satu lainnya selain Dirjen PUOD dan Sekrterais Jenederal di Departemen Dalam Negeri. Tentu saja, proses ini berlaku juga untuk Jabatan di Propinsi yang memiliki kewenangan terhadap Daerah Tingkat II, di mana biasanya dilaksanakan oleh Inspektorat Wilayah Propinsi (IRWIL-PROP) yang sebenarnya merupakan kepanjangan tangan dari aparat Pusat di Daerah.⁹⁴

Berdasarkan hubungan antara rejim pemerintahan dan kebijakan dasar pembuatan undang-undang, keberadaan UU 5/1974 mengisyaratkan politik hukum pemerintah yang mempunyai kecenderungan ke arah politik sentralisasi yang diwujudkan melalui pelaksanaan asas dekonsentrasi yang lebih menonjol daripada asas desentralisasi. Di samping itu, telah nyata dalam perubahan susunan pemerintahan daerah yang mendukung penguatan kedudukan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat, yang diikuti oleh kewenangan yang dimiliki untuk melakukan kontrol atau pengawasan, yang jelas membawa pengaruh besar terhadap kemandirian daerah di dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya.⁹⁵

⁹⁴ Syaukani, Affan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, op., cit. hlm. 156-157.

⁹⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, op., cit., hlm. 296.

2. Kelahiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Kehendak untuk melakukan pembaharuan dalam kehidupan politik nasional tampaknya merupakan sebuah kebutuhan yang tidak dapat dinafikan oleh siapapun dalam situasi di mana masyarakat sedang mengalami *euphoria* terhadap perubahan. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah juga tampaknya demikian. Usaha untuk melakukan pembaharuan politik yang secara serius dan sadar telah dilakukan pemerintah di bawah Presiden Habibie dengan melakukan perubahan terhadap sejumlah undang-undang politik. Selain itu, salah satu agenda reformasi nasional yang dicanangkan oleh pemerintah Habibie adalah yang menyangkut Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang baru. Semangat ini telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan kemudian menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

Sebagai bangsa yang berupaya untuk cerdas, maka dalam kesempatan reformasi tersebut ada upaya keberanian untuk mengubah pola hubungan pusat-daerah yang sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik. Dengan UU itu, ada upaya meninggalkan paradigma pembangunan sebagai acuan kerja pemerintahan. Pembangunan yang telah disakralkan oleh pemerintahan sebelumnya telah melahirkan banyak korban pembangunan. Pengambilalihan secara sepihak terhadap rakyat atas tanah mereka dengan dalih untuk pembangunan adalah contoh yang sangat nyata. Ini terjadi baik dalam kasus penggusuran berskala kecil untuk pembangunan sebuah pasar, misalnya, maupun untuk yang berskala besar, yang seringkali disebut sebagai *bedol* desa untuk

pembangunan waduk. Oleh karena itu, demi mengembalikan harga diri rakyat dan demi membangun kembali citra pemerintahan sebagai pelayanan yang adil, maka ada upaya menggunakan paradigma pelayanan dan pemberdayaan. Ini tidak berarti bahwa pemerintah sudah tidak lagi memiliki komitmen pembangunan, tetapi mendudukan tugas pembangunan itu di atas landasan nilai pelayanan. Artinya, tidak ada lagi kebijakan pembangunan yang mengandung nilai ketidakadilan dan yang bersifat mematikan kreatifitas masyarakat. Kebijakan semacam itu jelas bertentangan dengan komitmen pelayanan dan pemberdayaan. Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, mengambil respon berbabagi kecenderungan global dan mengambil manfaat darinya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya trus (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah dalam sistem Otonomi ini, mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.⁹⁶

⁹⁶ Syaukani, Affan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, op.,

Mengenai mengembalikan harga diri pemerintah bisa dicontohkan dengan hal sebagai berikut. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan wewenang pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan dengan antara lain konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah.

Sekarang, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan.

UU ini telah membawa kehidupan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU tersebut memandang penyelenggaraan pemerintahan, terutama pemerintahan di daerah dengan sebuah cara pandang yang baru sama sekali. Katakanlah, sebuah paradigma baru telah diperkenalkan, yang berbeda dengan apa yang telah lama diperlakukan oleh para penyelenggara negara sebelumnya, terutama yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang

Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Semangat yang dibangun oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

Pertama, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, demokratisasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah⁹⁷. Semangat ini diperlihatkan dalam dua hal utama, yaitu mengenai rekrutmen pejabat pemerintah daerah dan menyangkut proses legislasi daerah. Yang menyangkut rekrutmen pejabat di daerah, UU yang baru ini memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat di daerah, melalui DPRD baik propinsi ataupun di Kabupaten dan Kota. Tidak ada lagi campur tangan pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri, Mensesneg dan Panglima TNI. Siapa yang akan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat di daerah untuk menentukannya. Jelas ini merupakan sesuatu yang baru sekali dan sekaligus usaha untuk memberdayakan masyarakat di daerah. Diharapkan dengan mekanisme yang baru ini maka masyarakat di daerah lebih memiliki kepercayaan dan memberikan dukungan yang kuat kepada para pemimpinnya, terutama Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, karena pejabat tersebut merupakan figur-figur yang mereka pilih sendiri dan mereka percayakan untuk menyelenggarakan pemerintah di lingkungan mereka.

Dalam hal proses legislasi dan regulasi daerah, terjadi pula perubahan yang sangat menonjol. Semua peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota tidak lagi harus disahkan oleh Pemerintah Pusat

⁹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 337.

melalui Departemen Dalam Negeri RI. Begitu DPRD menyetujui sebuah rancangan PERDA dan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota mengesahkannya maka dengan sendirinya menjadi PERDA, tidak lagi menunggu pengesahan dari Jakarta. Jelas ini berbeda sama sekali dengan mekanisme yang diberlakukan sebelumnya melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.⁹⁸

Kedua, Undang-undang ini mempunyai semangat mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Salah satu yang sangat menonjol dari UU yang baru ini adalah titik berat otonomi daerah diletakkan kepada Daerah Kabupaten dan Kota, bukan kepada Daerah Propinsi. Dengan demikian, diharapkan pelayanan dan perlindungan yang diberikan kepada rakyat dapat dilakukan dengan cepat dan tepat. Tentu saja yang harus diantisipasi adalah adanya kenyataan bahwa tidak semua Daerah Kabupaten dan kota Memiliki potensi ekonomi dan sosial yang sama dan memiliki basis yang kuat.

Ketiga, UU ini mempunyai semangat sistem otonomi luas dan nyata. Kalau Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah menganut sistem Otonomi yang *nyata, dinamis dan bertanggungjawab*, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menganut sistem *otonomi luas dan nyata*. Dengan sistem ini, Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan, kecuali lima hal yaitu yang berhubungan dengan kebijakan-kebijakan (1) politik

⁹⁸ Syaukani, Affan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan...* hlm. 185-186.

luar negeri, (2) pertahanan dan keamanan negara, (3) moneter, (4) sistem peradilan, dan (5) agama.⁹⁹

3. Kelahiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia tak pernah sepi dari gejolak. Sejak dilaksanakan UU Otonomi Daerah pada Januari 2001, banyak komentar yang bermunculan baik yang pro dan kontra. Di satu sisi, Daerah sebagai pelaksana UU tersebut mengaku tidak masalah dengan keberadaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi di lain pihak pemerintah dan sebagian kalangan berpendapat bahwa UU otonomi daerah tersebut menimbulkan banyak persoalan di daerah yang justru timbul sebagai buah dari UU otonomi daerah itu sendiri.

Otonomi daerah yang dijalankan hanya menghasilkan penyakit lama yang diperbaharui seperti berpindahnya KKN ke daerah, munculnya raja-raja baru, ekonomi biaya tinggi dan menguatnya primordialisme, sehingga dikhawatirkan menimbulkan disintegrasi bangsa dan mengancam keutuhan NKRI¹⁰⁰.

Karena banyaknya permasalahan di atas, pemerintah merasa perlu agar pelaksanaan otonomi daerah perlu ditata kembali. Muncullah inisiatif untuk melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Wacana untuk merevisi Undang-undang Nomor 22 Tahun

⁹⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), 164.

¹⁰⁰ Tim Peneliti Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintahan Daerah dari UU No. 22/1999 menjadi UU No.32/2004* (Jakarta: Kerjasama Yappika, Partnership Kemitraan dan Uni Eropa, 2006), hlm. 3.

1999 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya telah berlangsung sejak pertengahan tahun 2002-an, namun baru menguat di perbincangan publik pada awal tahun 2004 setelah ada persetujuan dari DPR untuk melakukan upaya revisi tersebut.

Akhirnya, pada bulan Oktober 2004, menjelang berakhirnya kekuasaan pemerintahan Presiden Megawati, pemerintah bersama-sama DPR menyepakati Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai UU di bidang pemerintahan daerah yang baru menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini kemudian menjadi sandaran makro bagi penerapan kebijakan desentralisasi pemerintah kepada daerah hingga sekarang. Memang, pada satu sisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara mendasar telah menjadi tonggak demokratisasi lokal dengan adanya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada Langsung). Namun demikian, dalam proses penyusunan UU, kita tidak bisa menafikan banyaknya kepentingan politik serta proses legislasinya yang belum tuntas sehingga banyak hal substantif dalam UU ini bersifat multitafsir dan menjadi celah terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang antidemokrasi. Dalam banyak kesempatan, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dipandang sebagai pintu masuk kembalinya peran pemerintah pusat secara signifikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah (resentralisasi).

Baru setahun setelah UU ini diimplementasikan¹⁰¹, pada tahun 2002 telah mulai ada pemikiran dari Pemerintah Megawati untuk melakukan perubahan atas UU yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah ini. Saat itu, dalam sebuah seminar di Jakarta dimana Presiden Megawati menjadi *keynote speaker*, dengan sangat tegas ia mengatakan bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah perlu dirubah karena sejumlah permasalahan seperti kewenangan provinsi yang tidak jelas. Ia lalu menunjuk sejumlah kasus dimana terdapat rapat koordinasi di tingkat provinsi, tetapi bupati/walikota menolak untuk hadir. Kasus-kasus tersebut kemudian dijadikan bukti oleh Pemerintah bahwa pelaksanaan otonomi daerah sudah “kebablasan.”¹⁰²

Tetapi saat itu, ide untuk melakukan perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut ditolak banyak pihak: masyarakat, asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah, bahkan termasuk fraksi-fraksi di DPR. Perbincangan mengenai revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kembali menghangat pada kuartal terakhir tahun 2003. Sikap dan pandangan pro-kontra pun kembali terjadi, kendati dengan skala yang lebih moderat dengan adanya aturan baru ketatanegaraan seperti pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Selain itu juga karena tekanan publik yang semakin keras terhadap praktik-praktik buruk yang terjadi dalam pengelolaan pemerintahan daerah –baik di lembaga legislatif maupun eksekutif.

¹⁰¹ Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan efektif berlaku 1 Januari 2001.

¹⁰² Tim Peneliti Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintahan Daerah dari UU No. 22/1999 menjadi UU No.32/2004, op., cit.,...hlm. 8.*

Pihak-pihak yang menentang –terutama berasal dari daerah-daerah kabupaten/kota, menilai bahwa wajar jika pelaksanaan otonomi daerah masih terdapat kekurangan di sana-sini. Sebab, implementasi UU ini setelah melalui tahap transisi (1999-2001) yang baru berjalan tiga tahun, saat itu tengah menginjak tahap instalasi (2002-2003). Mereka berpandangan bahwa konsolidasi baru terjadi pada tahun 2004-2007. Setelah tahap terakhir itulah evaluasi terhadap otonomi daerah baru dapat dilakukan, dan jika kemudian dalam evaluasi tersebut memerlukan penyempurnaan guna pelaksanaan otonomi daerah, daerah pun menyambut baik.¹⁰³

Pada akhirnya, perubahan terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berhasil dilakukan dengan alasan hukum yang sangat logis. Beberapa kebijakan dasar yang melatarbelakangi kelahiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

Pertama, secara normatif, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah perlu direvisi karena sandaran konstitusionalnya telah berubah. Sebagaimana diketahui, Sidang Tahunan MPR RI pada tanggal 10 Agustus 2002 telah menghasilkan perubahan keempat konstitusi Negara. Salah satu perubahan tersebut terkait dengan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam naskah UUD 1945 hasil amandemen, ketentuan Pasal 18 telah mengalami penjabaran lebih detil dari naskah aslinya dengan menyebutkan sejumlah prinsip-prinsip otonomi bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁰⁴ Dengan demikian, revisi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

¹⁰³ Lihat *Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah*, Laporan Utama *Forum Keadilan*, Edisi No. 32, 4 Januari 2004. hlm. 33.

¹⁰⁴ Sebagai perbandingan, Pasal 18 dalam naskah asli UUD 1945 hanya terdiri dari 1 (satu) pasal, setelah melalui perubahan keempat berubah menjadi 3 (tiga) pasal dan 11 (sebelas) ayat ketentuan.

Daerah merupakan konsekuensi dari perubahan konstitusi tersebut. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah didasarkan pada UUD 45 sebelum amandemen, sementara penggantinya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah didasarkan pada format konstitusi hasil amandemen. Sebelumnya, MPR telah pula menetapkan rekomendasi berkaitan penyelenggaraan otonomi daerah melalui Tap MPR No. IV Tahun 2000, dan kemudian diperkuat kembali melalui Tap MPR No. VI Tahun 2002.¹⁰⁵ Perubahan pada aras konstitusi dan amanat ketetapan MPR inilah yang menjadi dasar normatif bagi pemerintah dan DPR untuk merevisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Kedua, adanya pandangan dari pemerintah terhadap jalannya otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak terkontrol dan mengarah pada terbentuknya oligarki kekuasaan di daerah sehingga membahayakan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

Fenomena otonomi daerah yang kebablasan ini pun kemudian berkembang menjadi dalih yang justru lebih “populer” ketimbang alasan normatif lainnya. Dalam pandangan pemerintah, pelaksanaan otonomi yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan sejumlah eksekusi yang tidak menguntungkan dan oleh karena itu perlu ditata kembali. Menurut Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Depdagri, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan paradoks dari UU pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya (Undang-undang Nomor 5

¹⁰⁵ Lihat Tap MPR No. IV Tahun 2000 dan Tap MPR No. VI Tahun 2002 tentang Rekomendasi tentang Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah) dan memunculkan perubahan yang luar biasa. Dilihat dari elemen dasar pemerintahan, berbagai urusan yang semula urusan pemerintah pusat tiba-tiba dibawa ke daerah semua seperti urusan kelembagaan, personil, keuangan, hubungan antara DPRD dengan kepala daerah. Perubahan-perubahan ini bersifat drastis, sementara kesiapan untuk menampung perubahan itu tidak ada.

Kondisi di atas menimbulkan kegamangan di kedua belah pihak: pemerintah pusat dan daerah. Di satu sisi, pemerintah pusat gamang karena kewenangannya diambil secara tiba-tiba, di sisi lain daerah juga gamang karena tiba-tiba tanggungjawab kewenangannya menjadi besar sekali. Akibatnya, bukannya terjadi inkorporasi dalam pelaksanaan otonomi *-hand in hand*, antara pusat dengan daerah, tetapi malah terjadi hubungan yang diametrik. Pusat merasa kewenangannya diambil dan lupa melakukan supervisi dan fasilitasi, sementara daerah juga merasa bahwa pusat bersikap setengah hati. Ibarat kepalanya di lepas ekornya dipegang. Akhirnya, pelaksanaan otonomi di daerah pun jalan sendiri-sendiri. Menurut Made, Dirjen Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, Yang paling parah adalah UU sektor. Semuanya belum direformasi sesuai dengan jiwa otonomi. UU otonominya mengatakan harus didesentralisasikan, sementara UU sektornya mengatakan tidak desentralisasi sehingga menyebabkan tabrakan dan terjadi rebutan kewenangan.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Tim Peneliti Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintahan Daerah dari UU No. 22/1999 menjadi UU No.32/2004, op., cit., ...* hlm. 9.

B. Kelebihan dan Kelemahan Desentralisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Sejarah NKRI

Sub bagian ini membahas mengenai design teknis penyelenggaraan pemerintahan daerah yang (pernah dan sekarang) berlaku di NKRI. Dalam asumsi sementara, penulis menemukan bahwa bila di satu sisi suatu undang-undang pemerintahan daerah mengkonstruksi design kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terlalu kuat, maka di sisi lain undang-undang ini mempunyai kelemahan dalam mendesign kekuatan kesatuan pemerintahan daerah tersebut dalam bingkai NKRI. Begitupula sebaliknya, jika yang dikuatkan adalah kesatuan NKRI, maka yang dilemahkan adalah kewenangan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Oleh sebab itu, bagian ini menghasilkan analisis apa kelebihan dan kekurangan yang dimiliki setiap undang-undang di atas dalam menyeimbangkan kekuatan pemerintahan daerah dan kekuatan kesatuan pemerintahan daerah dalam bingkai NKRI.

1. Muatan Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

UU ini mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah. Secara tertulis, pelaksanaannya ditekankan pada kabupaten/kota. Akan tetapi, pada pelaksanaannya, tetaplah provinsi yang lebih dominan. Wilayah negara dibagi ke dalam daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. Sekalipun tidak ada perbedaan yang tegas antara Daerah Otonom dengan Daerah Administratif, tetapi kenyataannya sebuah wilayah pemerintahan mempunyai dua kedudukan sekaligus,

yaitu sebagai Daerah Otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai Wilayah Administratif yang merupakan representasi kepentingan Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Prinsip ini diwujudkan sebagai refleksi dari prinsip dekonsentrasi yang diselenggarakan sekaligus dengan desentralisasi.

Oleh sebab itu, pemerintahan daerah diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II sebagai daerah otonom, dan kemudian Wilayah Administratif berupa Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya. Daerah otonom tingkat yang lebih tinggi berhak memberikan pengawasan terhadap Daerah yang lebih rendah. Hubungan antara Daerah Tingkat I dengan tingkat II bersifat hirarkis di dalam hampir semua aspek pemerintahan, terutama yang menyangkut kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.

Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah menyatakan:

(1) Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.

(2) Perkembangan dan pengembangan otonomi selanjutnya didasarkan pada kondisi politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan dan keamanan Nasional.

Pasal 72 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah menyatakan:

(1) Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Wilayah-wilayah Propinsi dan Ibukota Negara.

(2) Wilayah Propinsi dibagi dalam Wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya.

(3) Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam Wilayah-wilayah Kecamatan.

(4) Apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam Wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dinyatakan pula bahwa Titik Berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Ditempat lain dalam Pasal 2 dan 3 PP Nomor 45

Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II menyatakan bahwa; Pasal 2, Titik berat otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dilaksanakan dengan menyerahkan sebagian besar urusan pemerintahan oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah Tingkat I kepada Pemerintah Daerah Tingkat II secara bertahap dan berkelanjutan; dan Pasal 3, (1) Penyerahan sebagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, didasarkan pada hasil penelitian dan penilaian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemampuan, keadaan dan kebutuhan Daerah setelah mendengar pertimbangan Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah non Departemen, Pemerintah Daerah Tingkat I, dan Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan, serta pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, dan (2) Pelaksanaan penelitian dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam ayat 91) diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri.

Akan tetapi, keberadaan pasal ini sama sekali tidak ada artinya karena adanya sistem otonomi yang bersifat hirarkis itu sendiri dan adanya pembagian wilayah otonom dan administratif. Apalagi DPRD yang merupakan lembaga legislasi di Daerah dan yang menjadi penjelmaan kepentingan masyarakat Daerah memainkan peranan yang sangat minimal dengan sistem yang hirarkis ini. Jadi sebenarnya, UU ini mengandung prinsip-prinsip yang bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Dengan adanya DPRD maka diharapkan demokrasi dapat diwujudkan, tetapi dengan sistem otonomi yang bertingkat dan hirarkis dengan sendirinya akan menafikan demokrasi itu sendiri. Belum lagi peranan-peranan yang dimainkan oleh Pemerintah di Jakarta sebagai eksekutif atau berlebih-lebihan.

Dewan perwakilan rakyat Daerah baik Tingkat I maupun Tingkat II dan Kotamadya merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Hal itu dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang berbunyi Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Prinsip ini baru pertama kali dalam

sejarah perjalanan pemerintahan daerah di Indonesia karena umumnya DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah. Memang UU ini tidak memberikan tempat yang terhormat bagi DPRD dan hal itu memperlihatkan dengan lemahnya kemandirian sebuah lembaga legislatif yang, seharusnya menjadi pilar utama bagi demokrasi pada suatu pemerintahan negara. Semua Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh DPRD harus disahkan oleh pejabat yang berwenang (Pasal 28), yang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri untuk Perda Tingkat I dan gubernur/Kepala daerah Tingkat I untuk Perda yang dibuat oleh DPRD Tingkat II.

Peranan menteri dalam negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan sangat bersifat eksekutif atau berlebihan-lebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap Daerah. Hal itu diperlihatkan dalam Pasal 67 dari UU tersebut yang menyatakan "Menteri Dalam Negeri melaksanakan Pembinaan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan Daerah untuk mencapai hasil guna yang sebesar-besarnya, baik mengenai urusan rumah tangga Daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan." Jelas ini merupakan suatu pengebirian yang sangat mencolok dari makna otonomi dan desentralisasi dalam kehidupan politik dan pemerintahan daerah. Menteri Dalam Negeri dapat melakukan apa saja dalam menafikan kebijaksanaan Daerah yang dianggap dan dirasakan olehnya dalam rangka peningkatan hasil guna dalam pemerintahan. Ini juga merupakan perwujudan yang sangat konkrit dari dominannya sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masa pemerintahan Orde Baru yang berjalan selama tiuga puluh tahun lebih, sekalipun UU ini baru berlaku pada tahun 1974. Istilah pembinaan ini dapat bermakna apa saja sesuai dengan

interpretasi Menteri Dalam Negeri pada suatu kurun waktu tertentu yang pada akhirnya menafikan hak dari masyarakat di Daerah. Hal itu menjadi bertambah kompleks lagi dengan adanya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang dikategorikan ke dalam pengawasan Preventif, Represif dan pengawasan Umum yang juga dapat dimanipulasi atas nama kepentingan pemerintah Pusat di Jakarta.

Undang-undang ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Kepala Wilayah Ketimbang kepala Dearah. Negara Indonesia, di samping terdiri dari Daerah Otonomo juga terdiri dari Wilayah Administratif. Daerah Otonom dipimpin oleh Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II, sementara itu untuk wilayah Admnistratif diberi nama Propinsi yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Kemudian Propinsi dibagi habis ke dalam Kabupaten dan Kotaya yang dipimpin oleh Bupati dan Walikota, selain itu, Kabupaten dan Kotamadya dibagi pula ke dalam kecamatan-kecamatan yang dipimpin oleh camat. Seorang kepala wilayah merupakan aparat pemerintahan Pusat yang ada di Daerah, yang merupakan representasi dari semua kepentingan Pusat di Daerah. Aparat ini bertanggungjawab sepenuhnya kepada Presiden melalui Menteri dalam negeri untuk Gubernur, sedangkan Bupati dan Walikota bertanggungjawab kepada Gubernur (Pasal 78). Dengan demikian, pejabat pemerintahan yang merupakan kepala wilayah dapat menafikan keberadaan DPRD atas nama Pemerintah Pusat.

Dinyatakan pula bahwa "Kepala Wilayah sebagai Kepala pemerintahan adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti

memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang” (Pasal 80). Pasal ini menjadikan Gubernur, Bupati, walikota dan bahkan Camat merupakan penguasa yang sama sekali tidak terkontrol kekuasaannya kecuali oleh pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Kedudukan politik yang sangat besar bagi Kepala Wilayah ini menjadikan elemen-elemen yang lain dalam sebuah pemerintahan dapat menafikan keberadaannya. Pasal 81 menguraikan secara terperinci kekuasaan Kepala Wilayah ini. Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah:

- a. Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi, Negara dan politik dalam Negeri serta pembinaan kestuan Bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan Instansi Vertikal dan instansi-instansi Vertikal dengan Dinas-Dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.;
- d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- e. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan Daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah dan peraturan Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah;
- f. Melakukan segala tugas pemerintahan yang dengan atau atas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepadanya;
- g. Melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

2. Muatan Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 22

Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Sebagai semangat untuk mengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai design penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertolak belakang dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini melakukan penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah. Kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertanahan, keamanan serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional, maka pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat didesentralisasikan.

Perbandingan yang sangat kelihatan adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak membagi daerah otonom dan daerah administratif dalam satu daerah sekaligus. Sekarang jelas bahwa daerah otonom adalah Kabupaten/Kota, sedangkan wilayah administratif adalah propinsi.

Pasal 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

1. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat Otonom.
2. Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi.

Pasal 3 menyatakan:

Wilayah Daerah Propinsi, sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1), terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota tidak lagi mempunyai hubungan hierarki. Karenanya masing-masing daerah secara otonom mempunyai wewenang untuk: (1) merencanakan; (2) melaksanakan; dan (3) mengawasi pembangunan di daerahnya. Dengan demikian pemerintah daerah kabupaten/kota tidak lagi diatur dan tergantung kepada pemerintah daerah propinsi. Demikian pula halnya dengan pemerintah propinsi tidak diatur dan tergantung pada pemerintah pusat, kecuali untuk tugas-tugas tertentu yang dilaksanakan dalam rangka dekonsentrasi dan pembantuan. Hubungan hierarki secara implisit sudah tidak ada lagi namun demikian hubungan fungsional dan koordinatif masih tetap diperlukan dalam konteks persatuan dan kesatuan bangsa.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

1. Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

2. Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain.

Pengaturan tentang independensi daerah Kabupaten/Kota ini menunjukkan adanya kontradiksi dengan semangat yang dibawa oleh Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Padahal telah jelas bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom mengatur bahwa Propinsi mempunyai kewenangan dalam hal-hal yang bersifat lintas kabupaten.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom menyatakan bahwa kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Di samping dengan menguatnya kekuatan daerah kabupaten/kota, UU ini melakukan penguatan pada peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. DPRD tidak lagi menjadi bagian dari pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah:

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota.
- b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan daerah.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota.
- d. Bersama dengan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota membentuk peraturan daerah.
- e. Bersama Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota menetapkan APBD,
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan perundang-undangan lain; pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, Walikota; pelaksanaan anggaran APBD; kebijakan Pemerintah Daerah; dan pelaksanaan kerja sama internasional di daerah.
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah.
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Kepala Daerah Kabupaten/Kota bukan lagi menjadi kepanjangan tangan dari pemerintah pusat karena ia juga harus melakukan pertanggungjawaban kepada DPRD. Berbeda dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU ini menyatakan bahwa DPRD bisa meminta dan menolak Pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, Walikota. Hal ini juga merupakan sesuatu yang dapat dikatakan baru dan bagian dari misi reformasi dari Undang-undang ini. Dapat pula kita katakan bahwa dengan klausul ini maka kedudukan DPRD menjadi sangat kuat.

Di samping kepada DPRD, dalam menjalankan tugasnya, Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Untuk Bupati dan Walikota, laporan tersebut tembusannya juga wajib disampaikan kepada Gubernur yang menjadi Kepala daerah Propinsi. Laporan tersebut wajib disampaikan setahun sekali kepada Presiden (Pasal 44, ayat 3).

Kepala Daerah “Wajib” memberikan “laporan” tahunan kegiatannya kepada DPRD. Kepala Daerah juga “Wajib” memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun. “Wajib” pula menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas permintaan DPRD yang menyangkut hal-hal tertentu. DPRD juga dapat menolak laporan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah, baik yang menyangkut pertanggungjawaban penggunaan keuangan ataupun pertanggungjawaban atas kebijakan yang ditempuh oleh Kepala Daerah (Pasal 45 ayat 1 dan ayat 2).

Pasal 45 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

.. (1) Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran.

(2) Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).

Semakin hilangnya aroma kepanjangan tangan dari pemerintah pusat kepada kewenangan kepala daerah juga ditunjukkan dalam hal berikut ini. DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden. Kalau laporan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala Daerah ditolak oleh DPRD, maka langkah pertama yang harus ditempuh adalah Kepala Daerah harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. Kalau hal itu sudah dilaksanakan maka harus segera menyampaikannya kembali kepada DPRD. Tetapi jika sampai dua kali laporan pertanggungjawaban ditolak oleh DPRD, maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah yang bersangkutan kepada Presiden. Jika hal itu benar-benar terjadi, maka terserah Presiden untuk menilai dan menentukan sikap atas pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut. Untuk lebih jelasnya, dapat kita lihat dalam Pasal 46 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut.

(1) Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggung-jawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari.

(2) Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(3) Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.

(4) Tata cara, sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh Pemerintah.

Untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah, sidang DPRD harus dihadiri oleh dua pertiga anggota DPRD dan harus pula disetujui oleh dua pertiga anggota DPRD yang hadir (Pasal 49). Namun demikian, Kepala Daerah dapat diselamatkan oleh Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2000, yang menetapkan bahwa untuk menolak pertanggungjawaban Kepala daerah tidak hanya harus didukung oleh dua pertiga anggota DPRD, akan tetapi, juga harus didukung oleh semua fraksi yang ada di DPRD. Dengan demikian, seorang Kepala Daerah cukup didukung oleh semua fraksi untuk mempertahankan posisinya.

3. Muatan Materi Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sayangnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menganut paradigma yang sama dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam hubungan propinsi dan kabupaten/kota. UU ini belum secara tegas mengatur hubungan hirarki antara keduanya. UU ini sekedar melakukan penambahan yang lebih bagus mengenai wilayah adat.

Pasal 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

(2) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan

Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

(4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.

(5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

(6) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.

(7) Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

(8) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(9) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka mengoptimalkan peran gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga lebih memperkuat peranan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah dengan dirincikan tugas, wewenang dan kewajiban yang bersifat "attributed".

Pasal 37 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

(1) Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.

(2) Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Pasal 38 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

(1) Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang:

a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/Kota;

b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;

c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

(2) Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN.

(3) Kedudukan keuangan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

(4) Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah menempatkan gubernur di samping sebagai kepala daerah otonom juga menjadi wakil pemerintah pusat, sedangkan untuk kabupaten dan kota diberlakukan peran satu saja, yang artinya bupati/ walikota hanya berkedudukan sebagai kepala daerah otonom. Bupati/ walikota menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak merangkap sebagai wakil pemerintah pusat.

Dalam pasal 38 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki peran pembinaan dan pengawasan (Binwas) penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/ kota, koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah kabupaten/ kota, dan koordinasi Binwas penyelenggaraan tugas pebantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah masih memosisikan provinsi sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengharuskan provinsi menjadi penghubung antara kepentingan pusat dan daerah, juga mengharuskan daerah mengoptimalkan potensi sumberdayanya. Tetapi, ketidakjelasan posisi gubernur di antara pemerintah pusat dan pemerintah

kabupaten/kota dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi sumber konflik antarsusunan pemerintahan dan aparat. Di satu sisi, gubernur adalah wakil pemerintah pusat di daerah, dan di lain sisi, gubernur adalah kepala daerah yang dipilih rakyat.

Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur harus menjamin keterlaksanaan visi dan misi pemerintah pusat, terutama tugas-tugas pemerintahan umum seperti stabilitas dan integrasi nasional, koordinasi pemerintahan dan pembangunan, serta pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Konsekuensinya, diperlukan pengaturan sistematis yang menggambarkan hubungan berjenjang, baik pengawasan, pembinaan, maupun koordinasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di kabupaten/kota.

Sedangkan, gubernur sebagai kepala daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya, utamanya urusan lintas kabupaten/kota, kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat. Penguatan peran gubernur sebagai kepala daerah memperkuat orientasi pengembangan wilayah dan memperkecil dampak kebijakan desentralisasi terhadap fragmentasi spasial, sosial, dan ekonomi di daerah.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota mengatur tentang urusan wajib yang harus dikelola bersama Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, yakni:

(1) Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar.

(2) Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. lingkungan hidup; d. pekerjaan umum; e. penataan ruang; f. perencanaan pembangunan; g. perumahan; h. kepemudaan dan olahraga; i. penanaman modal; j. koperasi dan usaha kecil dan menengah; k. kependudukan dan

catatan sipil; l. ketenagakerjaan; m. ketahanan pangan; n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera; p. perhubungan; q. komunikasi dan informatika; r. pertanahan; s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; u. pemberdayaan masyarakat dan desa; v. sosial; w. kebudayaan; x. statistik; y. kearsipan; dan z. perpustakaan.

(3) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

(4) Urusan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pertanian; c. kehutanan; d. energi dan sumber daya mineral; e. pariwisata; f. industri; g. perdagangan; dan h. ketransmigrasian.

(5) Penentuan urusan pilihan ditetapkan oleh pemerintahan daerah.

C. Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang

Ideal

Provinsi dan Kabupaten/Kota sama-sama merupakan daerah otonom. Justru karena keduanya adalah daerah otonom, pelaksanaan desentralisasi tidak bisa dilaksanakan dengan lancar. Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah telah menunjukkan adanya dinamika dominasi kewenangan propinsi dan kabupaten. Implementasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah menunjukkan adanya dominasi kewenangan gubernur sehingga desentralisasi pada kabupaten/kota tidak terlaksana secara maksimal. Meskipun mempunyai kelemahan dalam memperkuat kewenangan kabupaten/kota, tetapi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ini mempunyai kelebihan dalam memperkuat pengawasan dari propinsi kepada kabupaten/kota dan pelaporan propinsi kepada pemerintah pusat.

Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan adanya kemenangan kekuasaan kabupaten/kota. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini ingin mempraktekkan desentralisasi pada kabupaten/kota yang sesungguhnya. Akan tetapi, UU ini dinilai berbahaya karena bisa mengancam keutuhan KNRI dengan semangat federal.

Tumpuan perbaikan ada pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi UU ini juga masih mempunyai kelemahan. Menurut UU ini, selain mewakili kepentingan pemerintah pusat di daerah, gubernur juga mempunyai kewajiban membangun daerah. Tetapi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum dengan jelas mengatur manakah yang berhak dibela propinsi; apakah daerah atau pemerintah pusat. Karena itu, pelaksanaan berbagai peran tersebut belum dapat dilakukan secara optimal. Rendahnya optimalitas dari pelaksanaan peran tersebut, sering membuat penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/ kota kurang dapat dikoordinasikan secara efektif dan sinerjik untuk mencapai tujuan pembangunan provinsi. Seharusnya hubungan antara provinsi kabupaten/kota dalam wilayahnya diatur dalam NSPK (Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria) yang ditetapkan pemerintah pusat melalui kementerian dalam pelaksanaan setiap urusan pemerintahan yang bersifat konkuren. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang mengamankan melalui mekanisme binwas agar tata hubungan yang diatur dalam NSPK (Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria) berjalan secara optimal.

Tim penyusun Naskah Akademik bagi revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berpendapat bahwa revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam konteks hubungan pemerintah pusat-propinsi-kabupaten/kota, paling tidak harus bisa mengatasi masalah berikut ini. Pertama, kapan Gubernur harus bertindak sebagai wakil pemerintah pusat dan kapan Gubernur harus bertindak sebagai kepala daerah. Hal ini perlu diatur dengan jelas karena memiliki implikasi kelembagaan dan anggaran yang berbeda. Ketidakjelasan pengaturan kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepala daerah membuat fungsi ganda Gubernur belum dapat berjalan dengan baik karena struktur kelembagaan dan anggaran belum dapat memberi dukungan yang kuat terhadap pelaksanaan fungsi ganda Gubernur.

Kedua, akibat dari tidak berjalannya secara optimal fungsi ganda itu maka pelaksanaan Binwas dari Gubernur belum dapat berjalan dengan baik. Akibat lebih jauh dari tidak berjalannya peran Binwas, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah selama ini kurang terkoordinasi dengan baik dan sinergi dalam pembangunan daerah tidak dapat diwujudkan secara optimal. Jika tidak dilakukan pengaturan yang jelas fungsi ganda Gubernur sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat dalam revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka upaya untuk mendorong adanya pembangunan daerah yang sinerjik dan sustainable dalam wilayah provinsi akan mengalami banyak hambatan.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Tim Penyusun Akademis Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Kementerian Dalam Negeri, 2011), hlm. 68.

Dengan mengingat besarnya permasalahan yang muncul sebagai akibat dari ketidakjelasan peran Kepala Daerah provinsi dan Gubernur, maka penyempurnaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perlu membuat pengaturan yang jelas tentang peran Gubernur baik sebagai Kepala Daerah dan wakil pemerintah pusat. Pengaturan yang lebih jelas tentang kedudukan Gubernur yang memiliki dua fungsi juga sangat diperlukan untuk mengurangi konflik dan kesulitan membangun sinergi dalam pembangunan daerah. Sebagai wakil pusat Gubernur seyogyanya mempunyai perangkat tersendiri yang dibiayai dari APBN. Apabila perangkat daerah dimanfaatkan sebagai perangkat gubernur sebagai wakil pusat akan potensial menyebabkan kerancuan dalam pembiayaan, pengawasan dan pertanggung jawaban.

Sebagai daerah otonom, provinsi dapat membuat kebijakan kekhasan provinsi yang mencirikan provinsi dan membedakannya dengan provinsi lainnya. Provinsi juga memiliki peran dalam pengembangan ekonomi wilayah dan kerjasama antar daerah dalam pengembangan kawasan. Provinsi karenanya dapat membuat peraturan daerah yang terkait dengan kekhasannya yang mengikat kabupaten/ kota yang ada di wilayahnya. Disamping itu, provinsi memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan desentralisasi yang menjadi urusannya, lintas kabupaten/kota, dan atau urusan yang eksternalitasnya melewati batas-batas kabupaten/ kota. Dalam konteks ini, gubernur sebagai kepala provinsi memiliki kewenangan mengambil kebijakan yang mengikat kabupaten/ kota yang ada di wilayahnya. Untuk itu pengaturan tentang peran gubernur sebagai kepala provinsi perlu dibuat agar dapat menjadi instrumen bagi gubernur untuk melakukan

koordinasi, fasilitasi, dan pemberdayaan kabupaten/ kota agar mereka dapat bersinergi untuk mencapai tujuan pembangunan di provinsinya.

Dengan demikian sebagai tawaran konsep desentralisasi yang ideal sesuai kepentingan NKRI, penulis memilih sebagai berikut:

1. Untuk menjaga keutuhan NKRI maka hubungan hirarki antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota tetap harus dipelihara dalam pelaksanaan otonomi daerah ini. Penulis memilih sistem hirarki yang sudah dilakukan UU 5/1974. Akan tetapi penulis menolak kelemahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ini dalam hal pelaksanaan dekonsentrasinya. Yakni menjadikan kabupaten/kota terdominasi oleh propinsi.

2. Kelebihan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah itu kemudian bisa dikombinasikan dengan kelebihan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni menegaskan bahwa kabupaten/kota hanya sebagai daerah otonom. Untuk menjaga keutuhan NKRI-nya, maka gubernur mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan (sebagai wakil pemerintah pusat di daerah) dan pembinaan kepada daerah (sebagai kepala daerah yang membina daerahnya). Akan tetapi pada akhirnya, peran gubernur yang ganda tersebut juga harus dipertegas, kapankah membela daerah dan kapankah membela pusat jika terjadi konflik kepentingan.

D. Analisis

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis berpendapat bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ini mempunyai kelebihan tersendiri dalam menjaga keutuhan NKRI. Adanya konsep yang hirarkis

seperti ini memudahkan sistem kordinasi yang baik dari Pemerintah Pusat menuju Propinsi dan akhirnya kepada Kabupaten/Kota. Dengan demikian, kesatuan dan keutuhan pola pemerintahan otonom di masing-masing kabupaten/kota bisa terkontrol dengan baik oleh Propinsi dan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, model undang-undang ini melemahkan kapasitas pemerintahan daerah. Ini disebabkan karena model desentralisasi yang dipilih adalah lebih mengutamakan semangat dekonsentrasi daripada desentralisasi. Adanya konsep kepala wilayah yang sekaligus menjadi kepala daerah menunjukkan bahwa ia hanyalah wakil dari pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah. Sementara di sisi lain, DPRD tidak mempunyai kekuatan hukum untuk mengimbangi kepala wilayah. Adanya pembagian daerah otonom dan daerah administratif ini telah melemahkan semangat desentralisasi itu sendiri. Ini disebabkan karena kepala wilayah yang merupakan penguasa di daerah administratif justru merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Adapun Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bagus dalam rangka menguatkan kapasitas pemerintahan daerah. Kepala daerah bukan lagi kepanjangan-tangan dari kepentingan pemerintah pusat. Bahkan kepala daerah bukan lagi sebagai pemain tunggal yang mempunyai kekuasaan segalanya di Daerah karena DPRD mempunyai kewenangan untuk mengawasinya. DPRD mempunyai kedudukan yang seimbang dengannya dan bisa meminta pertanggungjawaban kepadanya, bahkan bisa mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden. Akan tetapi Pasal 4 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai kelemahan dalam menjaga keutuhan NKRI. Daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota masing-

masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Pengaturan tersebut mengakibatkan kepala daerah kabupaten/kota menganggap gubernur bukanlah atasan mereka sehingga kalau akan berhubungan dengan pemerintah pusat, pemerintah kabupaten/kota tidak perlu berkordinasi dengan gubernur, tetapi langsung saja ke pusat. Inilah yang dianggap oleh Megawati sebagai kebablasan.

Adapun desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut. Peran ganda Gubernur, sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat, sering menimbulkan konflik peran ketika kepentingan provinsi berbeda dengan kepentingan Pemerintah. Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, Gubernur seringkali harus mengamankan kebijakan pemerintah pusat, yang kadangkala berbenturan dengan kepentingan daerahnya. Ketika kebijakan kementerian berbeda dengan kepentingan daerah, Gubernur mengalami kesulitan untuk mengambil peran sebagai wakil pemerintah pusat. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur situasi seperti ini.

Sebagai wakil pemerintah pusat Gubernur melaksanakan tugas dekonsentrasi. Namun, peran Gubernur dalam pelaksanaan tugas dekonsentrasi tidak diatur dengan jelas. Pasal 10 ayat 4 dan ayat 5 tidak mengatur dengan jelas mengenai tugas yang harus dilakukan Gubernur. Pasal tersebut hanya mengatakan bahwa pemerintah dapat melimpahkan penyelenggaraan urusannya kepada Gubernur. Selebihnya, pelimpahan urusan pemerintah kepada Gubernur tidak diatur dalam UU. Hal ini sering membuat kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah menjadi tidak jelas.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Pasal 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan (analisis) tersebut pada bab terdahulu, penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. Perbedaan desentralisasi pemerintahan daerah disebabkan karena perbedaan rejim pemerintahan. Rejim pemerintahan yang mempunyai semangat sentralistik membentuk model pelaksanaan otonomi yang lebih menekankan kepada dekonsentrasi dan tugas pembantuan daripada desentralisasi. Meskipun mengatakan desentralisasi, sebenarnya dalam prakteknya adalah sentralisasi karena otonomi yang diberikan lebih merupakan tanggungjawab daripada merupakan hak pemerintahan daerah (Kasus dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah). Semangat pembaharuan yang dimiliki rejim reformasi menyebabkan bentuk otonomi yang luas dan nyata. Dengan demikian, otonomi ini mengupayakan untuk mengubah pola hubungan pusat-daerah yang sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik (Kasus dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah). Semangat membendung

menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa;

(5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

liberalisasi NKRI menyebabkan munculnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah mempunyai kelebihan sistem hubungan hirarki pemerintah pusat-propinsi-kabupaten/kota dalam mengawal semangat NKRI, tetapi mempunyai kelemahan untuk mengaplikasikan desentralisasi pada kabupaten/kota. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai kelebihan mengaplikasikan desentralisasi pada kabupaten/kota, tetapi mempunyai kelemahan dalam mengawal sistem hubungan hirarki pemerintah pusat-propinsi-kabupaten/kota demi menjaga NKRI. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai kelebihan mengawal desentralisasi kabupaten/kota melalui pengawasan oleh propinsi, tetapi mempunyai kelemahan belum mengatur kapan propinsi bertindak sebagai wakil pemerintah pusat dan kapan bertindak sebagai kepala daerah.
3. Untuk menjaga keutuhan NKRI, hubungan hirarki antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota tetap harus dipelihara dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kemudian untuk merealisasikan pelaksanaan desentralisasi ideal, peran gubernur untuk melakukan pengawasan (sebagai wakil pemerintah pusat di daerah) terhadap pemerintahan daerah dan pembinaan (sebagai kepala daerah) kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota harus diseimbangkan secara maksimal.

B. Saran

Penelitian ini hanya mengungkap salah satu sisi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konsep desentralisasi. Sisi yang dipilih adalah hubungan antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Tentunya masih banyak lagi sisi-sisi yang lain, seperti aspek pemilihan kepala daerah, pemilihan anggota DPRD, kedudukan DPRD, pembentukan SKPD, pengangkatan pegawai. Sisi-sisi yang lain tersebut pastinya mempunyai kelebihan atau kekurangan yang kasusnya berbeda dengan penelitian yang sekarang dibahas. Untuk itu, penelitian mengenai hal sebagaimana dinyatakan tersebut masih terbuka peluang untuk diamati kembali.

.. DAFTAR PUSTAKA

1. Buku Rujukan

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1993).
- Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Ringkasan Eksekutif* (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002).
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007).
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya* (Jakarta: UI Press, 1995).
- Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945* (Makalah Fakultas Hukum Unsika Krawang, 1993).
- Buchari Zaenun, *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Haji Masagung, 1990).
- Faisal Akbar Nasution, *Dimensi Hukum Pemerintahan Daerah* (Medan: Pustaka bangsa Press. 2003).
- Faisal Akbar Nasution, *Pemerintahan Daerah dan Sumber-Sumber Pendapatan Daerah* (Jakarta: PT. Sofmedia. 2009).
- Hazairin , *Demokrasi pancasila* (Jakarta: Bina Aksara, 1985).
- Jhonny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang : Bayumedia Publishing, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI* (Jakarta: The Habibie Center, 2001).
- M.Ryaas Rasyid, "Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah", dalam (peny) Achmad Sjihabuddin, *Kumpulan Karangan tentang Pembangunan Administrasi di Indonesia* (Jakarta : LP3ES, 1998).

Soejono Soekamto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998).

Solly Lubis, *Hukum Tata Negara* (Bandung: BandarMaju, 2008).

Syahda L.S. Guruh, *Menimbang Otonomi Vs Federal* (Jakarta: Remaja Rosda Jakarta, 2000).

Tim Peneliti Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintahan Daerah dari UU No. 22/1999 menjadi UU No.32/2004* (Jakarta: Kerjasama Yappika, Partnership Kemitraan dan Uni Eropa, 2006).

Tim PKD-UGM, *Format Perencanaan Wilayah dalam Perspektif Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Tim PKD-UGM, 1999).

2. Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi

Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota