



OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

DARI MASA KE MASA

DR. HM. SOERYA RESPATIONO, SH. MH.

MUSTIKA KHATULISTIWA. CV



OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

DARI MASA KE MASA

DR. HM. SOERYA RESPATIONO, SH. MH.

OTONOMI DAERAH DI INDONESIA DARI MASA KE MASA

Penulis:

DR. HM. SOERYA RESPATIONO, SH. MH.

ISBN: 978-602-97562-1-0

Editor:

DEWI SETYANINGSIH, S.H.

Disainer Sampul:

DEWI SETYANINGSIH, S.H.

©Penerbit Mustika Khatulistiwa. CV, Batam

Cetakan 1, Juni 2012

Cetakan 2, September 2020

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku dalam bentuk apapun (seperti cetakan, fotokopi, mikrofilm, VCD, CD-ROM, dan rekaman suara) tanpa izin tertulis dari Penulis atau Penerbit.

OTONOMI DAERAH

DI INDONESIA

DARI MASA KE MASA

DR. HM. SOERYA RESPATIONO, SH. MH.

MUSTIKA KHATULISTIWA. CV

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf I untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3(tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau ppidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).



Dicetak oleh CV. Zahira Utama, Batam

Isi di luar tanggung jawab Percertakan

PENGANTAR PENULIS

Seiring dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, kebijakan tentang Pemerintah Daerah mengalami perubahan yang cukup mendasar. Perubahan dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Otonomi daerah memberi keleluasan kepada daerah mengurus urusan rumah tangganya sendiri secara demokratis dan bertanggung jawab dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karena itu untuk melaksanakan amanah UUD 1945 tersebut UU No. 22 Tahun 1999 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, dan tuntutan penyelenggaraan prinsip-prinsip otonomi daerah diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah atau yang lebih dikenal sebagai UU Otda (Otonomi Daerah) dalam rangka untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat UU NO. 32 Tahun 2004 ini merupakan pengganti dari Otonomi Daerah sesungguhnya telah lama berlangsung di

Indonesia, bahkan sebelum Indonesia merdeka otonomi daerah telah diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda dengan memberlakukan "*Decentralisatie Wet*" pada tanggal 23 Juli 1903 yang diundangkan dalam *Staatblad* Tahun 1903 Nomor 329. Lalu dalam sejarahnya setelah kemerdekaan Republik Indonesia penyelenggaraan Otonomi Daerah itu telah mengalami perubahan dalam peraturan perundangannya. Meskipun secara umum tujuannya adalah tetap yaitu; untuk mencapai *efisiensi birokrasi, mendekatkan pelayanan, mengurangi beban administrasi, dan menyertakan elemen rakyat* dalam pemerintahan lokal.

Namun, dalam kenyataannya, praktek desentralisasi di era sebelum kemerdekaan menurut *Decentralisatie Wet* 1903 tersebut hanya bersifat *administrative decentralization*, karena pelaksanaannya di lapangan tetap dilakukan oleh pejabat yang merupakan perpanjangan pusat. *Decentralisatie Wet* Tahun 1903 ini kemudian digantikan oleh UU Tahun 1922 dengan S.216/1922 mengenai desentralisasi yang berlangsung sampai masa pendudukan Jepang tahun 1942. Dalam ketentuan ini dibentuk sejumlah *provincie, regentschap, stadsgemeente, dan groepmeneenschap* yang semuanya menggantikan *locale ressort*. Selain itu juga, terdapat pemerintahan

yang merupakan persekutuan asli masyarakat setempat (*zelfbestuurende landschappen*).

Setelah kemerdekaan ini, otonomi daerah itu kemudian dicoba untuk disempurnakan sesuai dengan tuntutan zaman. Pada masa setelah kemerdekaan, otonomi daerah ini tetap menjadi agenda yang seolah tak pernah selesai yang dicoba diimplementasikan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah dengan lahirnya berbagai UU tentang pemerintahan daerah yang erat kaitannya dengan desentralisasi atau otonomi daerah.

Seperti diketahui bahwa sejarah perjalanan pemerintahan di Indonesia cukup panjang dengan dinamikanya yang mengalami pasang surut. Demikian pula dengan dinamika politik yang selalu menyertai perjalanan sejarah pemerintahan yang selalu melekat sebagai ciri periodisasi pemerintahan. Jika dicermati pelaksanaan otonomi atau desentralisasi pemerintahan tidak terlepas dari perkembangan konfigurasi politik yang ada, artinya konfigurasi politik yang ada akan menentukan hubungan pemerintah pusat dan daerah. Dalam perjalanannya konfigurasi politik di Indonesia telah mengalami berbagai perubahan mengikuti periode serta era kepemimpinan yang berkuasa di dalamnya. Sejalan dengan hal tersebut perkembangan otonomi daerah

juga memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadinya tolak tarik antara produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linier yang sama.

Oleh karena itu, berangkat dari latar belakang tersebut, pembahasan dalam buku ini akan mengikuti perkembangan corak otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia yang disesuaikan dengan periodisasi kepemimpinan, yakni yang dimulai sejak datangnya Pemerintah Hindia Belanda, menginjak pada otonomi masa pemerintahan pasca kemerdekaan atau sejak diproklamirkan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Otonomi pada era pemerintahan Orde Baru, otonomi pada era pemerintahan Pasca Orde Baru.

Mudah-mudahan buku ini dapat bermanfaat khususnya bagi para pembacanya, mahasiswa fakultas hukum, dosen, pemerhati pemerintahan, serta masyarakat luas.

Batam, Juli 2011

Penulis,

Dr. H.M. Soerya Respationo, SH.MH.

DAFTAR ISI

Pengantar Penulis.....	i
Daftar Isi.....	v
Bab I	
Pendahuluan	
A. Pengertian Otonomi Daerah.....	1
B. Tujuan Otonomi Daerah.....	7
C. Asas-asas Otonomi Daerah.....	12
Bab II	
Tinjauan Sosiologi Hukum Otonomi Daerah di Indonesia	
A. Pendahuluan.....	22
B. Pendekatan dan Paradigma Sosiologi Hukum.....	26
C. Tinjauan Sosiologi Hukum Otonomi Daerah Sebelum Kemerdekaan.....	30
D. Tinjauan Sosiologi Hukum Otonomi Daerah Setelah Kemerdekaan.....	35
Bab III	
Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah	
A. Pendahuluan.....	42
B. Otonomi Daerah Sebelum Kemerdekaan.....	45
1. Otonomi Era Pemerintahan Hindia	

Belanda.....	45
2. Otonomi Era Pemerintahan Bala Tentara Jepang.....	52
C. Otonomi Daerah Setelah Kemerdekaan	54
1. Otonomi Daerah Pasca Kemerdekaan.....	54
2. Otonomi Daerah Era Orde Baru.....	80
3. Otonomi Daerah Pasca Era Orde Baru	84

Bab IV

Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

A. Pengertian.....	92
B. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah.....	100
C. Pembagian Urusan Pemerintahan.....	102
D. Pemerintahan Daerah.....	106
E. Perangkat Daerah.....	109
F. Keuangan Daerah.....	111
G. Pengaturan Tentang Kelurahan dan Desa.....	113
H. Legislasi Daerah.....	117
I. Pengawasan Terhadap Produk Legislasi Daerah.....	120

Bab V

Masa Depan Otonomi Daerah di Indonesia

A. Pendahuluan.....	123
B. Pemikiran Tentang Demokrasi.....	128

C. Mencari Format Ideal Otonomi Daerah...	133
Daftar Pustaka.....	138
Riwayat Penulis.....	143

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Pengertian Otonomi Daerah.

Kata “Otonomi” berasal dari bahasa latin, *auto* yang berarti “sendiri” dan *nomos* yang berarti “aturan”, sehingga kata otonomi berarti “pengaturan sendiri”. Jadi Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Secara yuridis, politis dan administratif, daerah otonom mempunyai kewenangan “otonomi daerah” yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada masyarakat dalam wilayah tertentu (Provinsi, Kabupaten/Kota) sesuai dengan aspirasi dan otonomitas masyarakat sendiri untuk menentukan

nasibnya sendiri. Otonomi Daerah ini dijalankan oleh pemerintahan daerah yang mempunyai kewenangan dan berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya sendiri. Dengan kata lain “daerah otonom” mempunyai kewenangan untuk *mengatur dan mengurus* kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang dilaksanakan sesuai dengan perundang-undangan.

Pengertian Otonomi Daerah juga diberikan oleh beberapa ahli antara lain sebagai berikut:

Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H.¹ menyebutkan bahwa Otonomi mengandung arti jumlah besarnya tugas, kewajiban, hak, dan wewenang serta tanggung jawab urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Otonomi untuk menjadi isi rumah tangga daerah. Otonomi daerah terkandung unsur kemampuan untuk mewujudkan apa-apa yang menjadi tugas, hak, dan wewenang serta tanggung jawabnya memperhatikan, mengurus dan mengatur rumah tangga daerah sendiri. Otonomi daerah itu juga merupakan bagian dari pembagian tugas penyelenggaraan kepentingan umum antara pemerintah pusat dan pemerintah

¹ Syafrudin, Ateng “*Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Pembangunanannya*”, Jakarta 1991.

daerah. Lebih lanjut Prof. Dr, Ateng Syafrudin, S.H. menyebutkan bahwa Sistem Pemerintah Daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan yang unsur utamanya terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD yang secara formal mempunyai kewajiban dan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, sekaligus mempunyai kewajiban dan hak untuk menyerap dan merumuskan aspirasi rakyatnya dalam wujud berbagai upaya penyelenggaraan Pemerintahan. Kewajiban ini pada dirinya mengandung sifat dan nilai politik karena anggota-anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui Pemilihan Umum secara nasional dan memang hal itu untuk mewujudkan prinsip yang ditegaskan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 bahwa “di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan oleh karena di daerah pun, Pemerintah akan bersendia atas dasar permusyawaratan”.

Selanjutnya Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH.M.CL² juga memberikan pendapat bahwa Otonomi Daerah adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagaimana tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan

² Manan, Bagir “*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*”2002.

dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak, ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum. Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa Sistem Otonomi Daerah juga merupakan totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan dalam sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sistem Pemerintahan Daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan dalam satuan pemerintahan territorial tingkat lebih rendah dalam daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu di bidang administrasi negara sebagai urusan rumah tangganya. Satuan pemerintahan territorial ini lazim disebut daerah otonom, sedangkan hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang administrasi negara yang merupakan urusan rumah tangga disebut otonomi. Jauh sebelum merdeka, cita-cita membentuk satuan pemerintahan tingkat daerah yang otonom telah dikumandangkan oleh para pejuang

kemerdekaan, baik dalam tulisan maupun sebagai garis politik gerakan kepartaian dan lain-lain badan. Karena itu tidak mengehrankan apabila cita-cita itu kemudian tertuang secara mantap dalam UUD, baik dalam UUD 1945 maupun UUDS 1950. Dalam Konstitusi RIS(1949) cita-cita daerah otonom terintegrasi dengan faham federasi, baik dalam bentuk negara bagian atau satuan-satuan pemerintahan yang tegak sendiri. Pada masing-masing negara bagian, cita-cita otonomi tetap dilaksanakan secara kukuh.

Selain pendapat ahli di atas, juga terdapat pendapat lain seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Housein (1993), yang mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada di luar pemerintah pusat.. sedangkkn Philip Mahwood (1983) mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber-sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Mengenai otonomi daerah tersebut, Mariun (1979) juga berbandapat bahwa dengan kebebasan

yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian dasar otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengann dengan kebutuhan setempat.

Kebebasan untuk berinisiatif dalam prinsip otonomi yang seluas-luasnya, bukan diartikan sebagai kebebasan mutalak tanpa batas, tapi terbatas dan merupakan wujud kesempatan untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan pembagian kewenangan yang ditentukan pada perundang-undangan dan harus dipertanggungjawabkan oleh daerah. Seperti ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah pada Pasal 7 dijelaskan bahwa Otonomi luas adalah kewenangan dan keleluasaan pemerintah dalam menyelenggarakan seluruh bidang kehidupan kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah seperti bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta bidang yang ditetapkan menurut peraturan pemerintah.

B. Tujuan Otonomi Daerah

Indonesia yang sedang berada ditengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang dulunya menurut UU No.5 Tahun 1974 hanya merupakan kepanjangan tangan pusat di daerah. Namun dengan berlakunya otonomi daerah melalui UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, kini pemerintah daerah diberi kewenangan dan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 atau yang lebih dikenal sebagai UU Otda (Otonomi Daerah) merupakan pengganti dari UU No.22 Tahun 1999 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, dan tuntutan penyelenggaraan prinsip-prinsip otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan suatu wujud demokrasi yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah melalui sistem desentralisasi, yaitu untuk mengurus sendiri rumah tangganya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan pertimbangan agar dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi,

pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip Otonomi dijadikan sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah untuk menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Daerah otonom adalah batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan upaya-upaya mensejahterakan masyarakat dengan tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara konsepsional, jika dicermati berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Disisi lain, pemerintah kabupaten/kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggungjawab di masa mendatang. Oleh karena itu sangat dibutuhkan suatu pemerintah daerah yang berinisiatif, kreatif, dan inovatif di dalam mengoptimalkan hak dan wewenang yang diberikan pemerintah melalui undang-undang.

Selanjutnya dari apa yang menjadi pertimbangan dan penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, terdapat beberapa tujuan yang dicapai melalui kebijakan desentralisasi, yaitu:

1. Tujuan politik yang dilihat dalam dua sudut pandang kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan kepentingan pemerintah daerah. Dari sudut kepentingan pemerintah pusat terdapat tujuan politik yang memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, penciptaan stabilitas politik serta mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah yang secara nasional dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan dilihat dari sisi kepentingan daerah, dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah akan membuka kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berperan aktif dalam bidang politik lokal di daerah.

Sehingga dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah ini kesempatan pengembangan kehidupan demokrasi dapat berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

2. Tujuan Administratif, memposisikan Pemerintah daerah adalah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif dan ekonomis serta percepatan pembangunan sosial ekonomi.

Pelayanan dasar yang disediakan pemerintah daerah kepada masyarakat merupakan bagian dari urusan wajib, yaitu berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Pelayanan dasar ini ada yang bersifat regulatif (pengaturan) seperti mewajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB, dsb, dan dalam bentuk pelayanan lainnya yang bersifat penyediaan public goods, yaitu barang-barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal, dsb yang merupakan kebutuhan nyata yang dibutuhkan masyarakat.

3. Tujuan lain yang merupakan tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami,

merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal, kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat.

4. Selain itu dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi diharapkan dapat mempercepat pembangunan dan proses perpolitikan yang semakin demokratis. Serta tercapainya hal-hal yang positif a.l:
 - a) Terwujudnya sinergitas terhadap realisasi pelaksanaan kebijakan pusat dan daerah secara sinkron dan saling mendukung dalam proses pembangunan daerah.
 - b) Lebih terjaminnya pelaksanaan perundang-undangan di daerah yang efektif sebagai landasan hukum pelaksanaan pembangunan di daerah.

- c) Terwujudnya hubungan kegiatan fungsional di daerah antara instansi terkait di kalangan birokrasi daerah dengan masyarakat di bidang sosial, budaya, ekonomi, dan politik.
- d) Terbinanya daerah dengan dasar potensi dan kemampuan daerah.
- e) Tercapainya pemerintahan yang demokratis.
- f) Membuka akses yang lebih besar terhadap keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi di dalam proses pembuatan kebijakan dan keputusan di daerah maupun dalam pelaksanaannya.

C. Asas-asas Otonomi Daerah

Baik Undang-Undang No.5 Tahun 1974, Undang-Undang No.22 Tahun 1999, serta Undang-Undang No.32 Tahun 2004 mengatur adanya 3 (tiga) asas penyelenggaraan di daerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Namun setelah terjadinya amandemen UUD 1945, khususnya pada Pasal 18, ditentukan: ayat (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". Sedangkan dalam ayat (2) ditentukan bahwa: *"Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"*. Dari ketentuan ini secara tegas menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi termasuk tugas pembantuan.

1. Asas Desentralisasi

Munculnya asas desentralisasi pada dasarnya merupakan upaya mewujudkan suatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik, yang dianggap tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang di daerah.

Mengenai pengertian dari desentralisasi sendiri, meskipun tidak merubah substansi, namun terdapat perbedaan redaksional dari pengertian yang diberikan oleh beberapa ahli mengenai definisi

Desentralisasi, sebagaimana ditulis oleh Dr. Ni'Matul Huda, SH.M.Hum,³ antara lain:

- Menurut Joeniarto, dalam bukunya "Perkembangan Pemerintahan Lokal (1992)", Desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.
- Menurut Amrah Muslimin, dalam bukunya "Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah (1986)", mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri,
- Menurut Irwan Soejito, dalam bukunya "Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (1990)", mengartikan desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Berikutnya adalah pengertian desentralisasi dalam beberapa Undang-Undang, seperti yang diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974 Pasal 1 butir

³ Huda Ni'Matul, "*Hukum Tata Negara Indonesia*" Edisi revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hlm. 311.

b, disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Sedangkan dalam Pasal 1 butir e Undang-Undang No.22 Tahun 1999 ditegaskan bahwa desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Demikian pula pada Pasal 1 angka 7 dari Undang-Undang No.32 Tahun 2004 mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pengertian-pengertian tentang desentralisasi tersebut menggambarkan terjadinya perubahan sistem pelaksanaan fungsi pemerintahan yang memberikan pemenuhan terhadap tuntutan perkembangan dinamika masyarakat Indonesia yang menghendaki adanya demokratisasi dan perubahan menuju kemandirian daerah di dalam mengelola pemerintah daerah. Dengan pemberian kewenangan ini masyarakat daerah dituntut untuk lebih proaktif, inovatif, dan mampu melaksanakan amanah undang-undang dengan efektif dan efisien dalam rangka mendorong tumbuhnya sikap moral dan komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Dalam kurun waktu sejak diterapkannya sistem otonomi daerah hingga saat ini, meskipun daerah telah menunjukkan komitmennya di dalam mengemban amanah undang-undang tersebut, namun pemerintah masih berhati-hati alam bergerak ke arah desentralisasi yang lebih luas seperti pendelegasian pelaksanaan pembangunan serta beberapa urusan lain yang saat ini masih menjadi wewenang urusan pemerintah.

Masih terdapat beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi sejauh mana pemerintah memberi kepercayaan kepada daerah dan sebaliknya sejauh mana daerah mampu melaksanakan dan mengemban amanah yang diberikan.

Faktor-faktor tersebut menurut pendapat Rondineli dan Nellis⁴ adalah:

- Adanya sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat yang mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab;
- Sejauh mana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan;

⁴ Huda Ni'Matul, *ibid* hlm 312

- Se jauh mana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen;
- Se jauh mana sumber-sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggungjawab.

Faktor-faktor yang diberikan oleh Rondineli dan di atas apabila dilaksanakan sepenuhnya memang dapat menghasilkan kontribusi yang positif di dalam pelaksanaan desentralisasi, namun bukan berarti bahwa pelaksanaan desentralisasi akan mampu mengubah secara cepat berbagai persoalan seperti ekonomi, politik, ataupun permasalahan sumber daya manusia. Persoalan-persoalan di atas mungkin tidak sama antara daerah satu dengan daerah lain, atau bahkan antara negara yang satu dengan negara yang lain, oleh karena itu suatu bentuk desentralisasi akan dapat dilaksanakan dengan baik atau berhasil di suatu negara, tapi gagal untuk diterapkan di negara lain.

2. Asas Dekonsentrasi.

Pengertian dari dekonsentrasi dijelaskan baik dalam UU No.5 Tahun 1974, UU No.22 Tahun 1999 maupun UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengertian dekonsentrasi pada Pasal 1 huruf

(f) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan UU No.5 Tahun 1974 bahwa dekonsentrasi ini dipandang bukan sekedar komplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi, namun mempunyai kedudukan yang samapentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Sedangkan pengertian dekonsentrasi menurut UU No.22 Tahun 1999 terdapat pada Pasal 1 huruf (f) yang menegaskan bahwa, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Pelaksanaan dekonsentrasi menurut undang-undang ini dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur.

Kemudian menurut UU No.32 Tahun 2004 pengertian dekonsentrasi didapat dalam Pasal 1 angka 8 yang menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur selaku wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Oleh karena itu, di daerah terdapat

suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat. Wilayah kerja pejabat untuk pejabat pusat yang berada di daerah disebut wilayah administrasi. Wilayah administrasi adalah wilayah kerja pejabat pusat yang menyelenggarakan kebijakan administrasi di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Wilayah administrasi terbentuk akibat diterapkannya asas dekonsentrasi.

3. Asas Pembantuan.

Tugas pembantuan yang dalam bahasa Belanda disebut "*medebewind*", dapat diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat /pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk dimintai bantuan kepada pemerintah daerah/ pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut atau dengan kata lain tugas pembantuan diartikan sebagai bentuk kewenangan daerah untuk menjalankan sendiri atas aturan-aturan yang berasal dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Selain tugas pembantuan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, juga

diberikan tugas untuk ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya, pelaksanaan tugas di sini hanya bersifat sebagai penyelenggara saja.

Sedangkan tugas pembantuan menurut UU No.5 Tahun 1974 sebagaimana tercantum pada Pasal 1 huruf (d) diartikan sebagai tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Dan menurut UU No.22 Tahun 1999 pada Pasal 1 butir (g) yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban memberikan laporan atas pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Kemudian pengertian tugas pembantuan menurut ketentuan Pasal 1 butir (9) UU No.32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau ddesa dari pemerintah provinsi kepada

kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

BAB II

TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Kita semua tentu telah menyadari bahwa kehidupan hukum itu sangat luas, ia tidak dapat dibatasi oleh hanya perundang-undangan semata dan bagaimana perundang-undangan itu diterapkan. Akan tetapi dari sudut pandang Sosiologi Hukum ini kita mengetahui bahwa segalanya bergerak dinamis termasuk hukum itu sendiri.

Pemahaman hukum yang selama ini lebih dominan pada pemahaman normatif menyebabkan para tenaga profesional seperti hakim, advokat dan

jaksa bahkan para politisi di DPR hingga DPRD menempatkan mereka sebagai partisipan dalam kehidupan hukum. Tetapi, menjadi berbeda dengan cara pandang sosiologi hukum yang mengamati dan mencatat hukum dalam kenyataan dan kehidupan sehari-hari dan berusaha menjelaskannya. Sehingga mereka yang berkecimpung dalam disiplin ilmu ini tidak bertindak sebagai partisipan melainkan sebagai pengamat dan teoritis.⁵

Demikian juga halnya dengan Otonomi Daerah di Indonesia yang dilihat dari sudut pandang sosiologi menjadi gagasan menarik di tengah-tengah harapan yang sangat besar, bahwa otonomi daerah dapat menyelesaikan persoalan bangsa yang sedemikian kompleks, sehingga otonomi daerah tentu saja tidak bisa dilihat dari kacamata hukum normatif semata, dimana secara substansial setiap peraturan perundang-undangan yang lahir tentu dilatarbelakangi oleh filosofi terhadap kondisi sosial-politik yang sedang berkembang saat itu sehingga otonomi daerah di Indonesia menjadi sangat dinamis, seolah-olah mewakili semangat zamannya pada masing-masing periode penyelenggaraannya.

⁵ Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH dalam Pengantar *Bukunya Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, hal.vi

Memahami peraturan perundangan tentang otonomi daerah yang mewakili semangat zamannya pada masing-masing periode penyelenggaraannya melalui tinjauan sosiologi hukum, diharapkan dapat menjadi alat bantu dalam menggapai tujuan-tujuan mulia penerapan otonomi daerah antara lain; *efisiensi birokrasi, mendekatkan pelayanan, mengurangi beban administrasi dan menyertakan elemen rakyat* dalam pemerintahan lokal yang tujuan akhirnya tentu pada pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu, membahas otonomi daerah khususnya dari tinjauan sosiologis hukum, menjadi sangat menarik untuk dikaji secara mendalam mengingat dengan mempelajari Otonomi Daerah melalui sudut pandang Sosiologi Hukum adalah upaya melihat perjalanan otonomi di daerah yang tidak sebatas pada tinjauan sistem perundang-undangan belaka, atau lazim disebut pemahaman hukum secara normatif. Namun tujuan sosiologi hukum atas otonomi daerah di Indonesia ini berupaya mengamati dan mencatat hukum dalam kenyataan kehidupan sehari-hari dari waktu ke waktu dengan berusaha untuk menangkap esensinya dan berupaya menjelaskannya.

Pemahaman hukum secara normatif atas pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dengan sudut pandang yuridis (baca: peraturan perundang-

undangan) semata, belum memadai untuk menjelaskan bagaimana daerah otonom di seluruh Indonesia serta bagaimana daerah menjalankan otonominya.

Demikian juga halnya dengan Otonomi Daerah di Indonesia suatu Tinjauan Sosiologi Hukum yang dijadikan tema pembahasan dalam bab ini menjadi gagasan yang menarik di tengah-tengah harapan yang sangat besar bahwa otonomi daerah dapat menyelesaikan persoalan bangsa yang sedemikian kompleks, sehingga otonomi daerah tentu saja tidak bisa dilihat dari kacamata hukum normatif semata, dimana secara substansial setiap peraturan perundangan yang lahir tentu dilatarbelakangi oleh kondisi sosial-politik yang sedang berkembang saat itu, sehingga otonomi daerah di Indonesia menjadi sangat dinamis, seolah mewakili semangat zamannya pada masing-masing periode penyelenggaraannya.

Memahami tentang peraturan perundangan tentang otonomi daerah yang mewakili semangat zamannya pada masing-masing periode penyelenggaraannya melalui tinjauan sosiologi hukum, diharapkan dapat menjadi alat bantu dalam menggapai tujuan-tujuan mulia penerapan otonomi daerah antara lain;

Efisiensi birokrasi, mendekatkan pelayanan, mengurangi beban administrasi dan menyertakan elemen rakyat dalam pemerintahan lokal yang muaranya tentu pada pencapaian kesejahteraan masyarakat.

B. Pendekatan dan Paradigma Sosiologi Hukum.

Ilmu hukum terdiri dari tiga ilmu pengetahuan, yaitu: 1) ilmu tentang kaidah atau *normwissenschaft* atau *sollenwissenschaft*; 2) ilmu tentang pengertian; dan 3) ilmu tentang kenyataan atau *tatsachenwissenschaft* atau *seinwissenschaft*, yang menyoroti hukum sebagai perilaku atau sikap tindak. Sedangkan ilmu tentang kenyataan terdiri dari Sosiologi Hukum, Antropologi Hukum, Psikologi Hukum, Perbandingan Hukum.⁶

Satjipto Rahardjo dalam bukunya “Ilmu Hukum” menjelaskan bahwa sosiologi hukum adalah ilmu yang mempelajari tentang fenomena hukum dari segi empirik, yaitu bagaimana hukum itu dijalankan bekerja dalam kehidupan sehari-hari. Studi dengan pendekatan Sosiologi Hukum mempunyai

⁶ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung; Citra Aditya Bhakti, cct. Keenam, 1993) hal 1-2

karakteristik yang khusus, berbeda dengan pendekatan yang normatif. Karakteristik pendekatan Sosiologi Hukum adalah sebagai berikut:

1. Sosiologi Hukum bertujuan untuk memberikan penjelasan terhadap praktek-praktek hukum. Sosiologi hukum berusaha untuk menjelaskan mengapa praktek hukum yang demikian itu terjadi, apa sebab-sebabnya, faktor-faktor apa yang mempengaruhi, latar belakang, dan lain-lain. Max Weber menamakan pendekatan seperti itu dengan *interpretative understanding*, yaitu dengan menjelaskan sebab, perkembangan serta efek tingkah laku sosial.
2. Sosiologi Hukum senantiasa menguji kesahihan empirik dari suatu peraturan pernyataan hukum.
3. Sosiologi Hukum tidak melakukan penilaian terhadap hukum. Tingkah laku menaati hukum dan menyimpang dari hukum sama-sama merupakan objek pengamatan yang setaraf. Ia tidak menilai yang satu lebih dari yang lain. Perhatian utamanya adalah memberikan penjelasan terhadap objek yang dipelajari. Dengan demikian, Sosiologi Hukum mendekati

secara objektif dan memberikan deskripsi terhadap realita hukum.⁷

Selanjutnya, George Ritzer menjelaskan, bahwa sosiologi merupakan ilmu sosial yang berparadigma ganda, yang terdiri dari paradigma fakta sosial, paradigma definisi sosial, dan paradigma perilaku sosial. Sosiolog yang bekerja pada paradigma fakta sosial memusatkan perhatiannya pada struktur makro masyarakat, menjadikan karya Durkheim sebagai eksemplar, menggunakan teori fungsionalisme struktural dan teori konflik, cenderung menggunakan metode wawancara dan kuesioner. Sosiolog yang mengikuti paradigma definisi sosial, memusatkan perhatiannya pada aksi dan interaksi sosial sebagai eksemplar memakai beberapa teori (seperti teori aksi (*action*), interaksionisme simbolik dan fenomenologi) dan cenderung menggunakan metode observasi dalam kegiatan penelitian. Sosiolog yang menerima paradigma perilaku sosial mencurahkan perhatiannya pada “tingkah laku dan pandangan tingkah laku” sebagai pokok persoalan, menggunakan teori pertukaran, dan cenderung memakai metode eksperimentasi”.⁸

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, cet. Kelima, 2000), hal. 235-361

⁸ George Ritzer, *Sociologi: A Multiple Paradigma Science*, (Boston: Allyn and Baco, Inc., revised edition, 1980): juga George Ritzer,

Pendekatan yang dipergunakan dalam mempelajari perkembangan otonomi daerah yang telah berlaku di Indonesia dalam pembahasan bab ini adalah pendekatan interdisipliner, dengan tetap beranjak dan berakhir pada pendekatan sosiologi hukum, yang mengacu pada paradigma sosiologi terpadu. Dalam berproses menuju paradigma sosiologi terpadu tersebut, beranjak dari definisi sosial. Karena itu pada sisi lain juga dapat dilihat, bahwa studi ini mengacu pada *paradigma konstruktivisme intepretatif* dalam ilmu-ilmu sosial. Pada akhirnya pendekatan sosiologi hukum atas otonomi di Indonesia berupaya untuk menempatkan ilmu sosial seperti ilmu-ilmu alam, yaitu sebagai suatu metode yang terorganisir untuk mengkombinasikan "*deductive logic*" dengan pengamatan empiris, guna secara probabilistik menemukan atau memperoleh konfirmasi tentang hukum sebab akibat yang bisa digunakan untuk memprediksi pola-pola umum gejala tertentu.

Secara lebih gamblang sebenarnya Prof. Dr. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlunya perubahan secara radikal pemikiran hukum selama ini berkembang, menuju ke arah pemikiran yang berorientasi pada konsep negara berdasarkan hukum

Contemporary Sociological Theory. (Mc Grsw-Hill Inc, third edition, 1992), hal. 526-527

yang memiliki basis sosial Indonesia. Oleh karena itu, sosiologi hukum sangat membantu dalam merekonstruksi pikiran-pikiran hukum yang absolut dengan membawa hukum pada kenyataan yang terjadi, sehingga sosiologi hukum merupakan pintu masuk ke dalam apa yang disebut sebagai “*the scientific study of law*”.⁹

C. Tinjauan Sosiologi Hukum Otonomi Daerah Sebelum Kemerdekaan

Dalam sebuah pengantar Buku Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Dr. Anhar Gonggong menggambarkan pergantian abad ke-19 ke abad ke-20 di sebuahnegeri gugusan pulau-pulau dengan keindahan dan kekayaannya yang menggirikan yang dijajah oleh bangsa kolonialis Belanda yang negerinya, Kerajaan Belanda terletak di Eropa Barat; amat jauh letaknya. Bangsa Kerajaan Belanda telah memulai proses penjajahannya di negeri ini yang juga disebut nusantara; did alamnya terdapat ratusan kerajaan-kerajaan tradisional dengan tatanan kehidupan kerjaan dan

⁹ Prof. Satjipto Rahardjo dalam makalah *Sosiologi Hukum Untuk S1*; Perbedaan bahwa hukum menekankan pada ‘peraturan dan logika peraturan.’ ‘Sedangka Sosiologi pada ‘*perilaku substansial*’.

masyarakatnya sendiri-sendiri. Dimana pada awal abad ke-17 tepatnya tahun 1602, dengan mendirikan sebuah lembaga, kongsi dagang, VOC memulai usahanya dengan melakukan kegiatan yang berawal dari perdagangan keuntungan ekonomi-dagang, tetapi kemudian berkembang menjadi kekuatan kolonialis untuk menduduki dan menjajah wilayah-wilayah koloninya dengan penguasaan secara berangsur-angsur yang penguasaanya berlangsung terus meskipun VOC bangkrut dan bubar pada tahun 1799. Karenanya, ketika memasuki abad ke-18 dan ke-19 penguasaan wilayah kolonial Kerajaan Belanda berhasil menguasai seluruh wilayah yang kemudian disebut dengan *Nederlandsch-indie*.

Melalui jalan pemerintahan sistem kolonial yang tentu saja bersifat Kolonialis-Imprealistik dalam arti berusaha untuk mendapatkan keuntungan ekonomi dan perdagangan dari negeri koloninya sebanyak-banyaknya, bahkan dengan mengabaikan nasib dan kehidupan anak negeri jajahannya dengan menjalankan sistem kekuasaan yang eksploitatif-represif sepanjang abad ke-17, 18, dan 19. Namun, ketika memasuki abad ke-20, nampaklah perubahan sikap dari pemerintah kolonialis Belanda terhadap anak negeri koloninya yang bukan saja di dorong dari dalam, tetapi juga dipengaruhi oleh adanya perubahan sikap di Eropa pada umumnya. Kebutuhan

akan pangsa pasar yang luas sekaligus tenaga kerja terampil dengan upah buruh yang murah, membuat pemerintah Belanda melakukan perubahan dalam memandang anak negeri jajahannya. Perubahan itu mendorong pemerintah Belanda menciptakan apa yg dikenal dengan *Kebijakan Etis Kolonial*, yang juga lahir dari perdebatan di antara tokoh-tokoh politik di Kerajaan Belanda. Dengan berdasarkan pada kebijakan etis tersebut, Pemerintah Kerajaan Belanda membuat sejumlah kebijakan yang bertujuan untuk melakukan perubahan yang mendasar dalam penguasaan kekuasaan kolonial di negeri-negeri jajahannya dengan membentuk pemerintah lokal otonomi berdasarkan pada UU Desentralisasi 1903 yang dibuat sebagai langkah strategis politik etis sekaligus menjawab perubahan kondisi dan lingkungan yang menuntut terjadinya perubahan dalam mengelola negeri jajahan.

Tetapi sebelum memasuki abad ke-20, Van Vollenhoven pada tahun 1905 sebenarnya telah melakukan pendekatan sosial dan sosiologis terhadap hukum dengan menulis suatu artikel tentang "*geen juristenrecht voor de inlander*", melalui konsep dan pengertian hukum Belanda memang orang tidak akan menemukan adanya hukum di Indonesia waktu itu, apa yang oleh Van Vollenhoven ditulis sebagai *jurisprudenrecht*, tidak berbeda dengan

pengertiannya dengan *jurisprudential model*. Perdebatan wacana yang muncul pada waktu itu berhenti hanya pada wacana hukum adat, tidak berkembang menjadi wacana pendekatan dan metodologi ilmu hukum mengingat sebelum memasuki abad ke-20, keadaan Hindia Belanda atau Indonesia waktu itu relatif tenang, sehingga meskipun sosiologi hukum akan muncul apabila dalam masyarakat terjadi situasi-situasi konflik namun awal abad ke-20 dianggap terlalu pagi untuk melihat aspek otonomi dari sudut pandang sosiologi hukum, bukan hanya di Indonesia tetapi juga di dunia ilmu hukum secara umum. Dimana kajian ilmu hukum di Indonesia datang dan diusahakan melalui kolonialis Belanda yang dalam mkajian awalnya baru dimulai tahun 1924, yaitu dengan dibukanya *Rechtchoe-school* di Jakarta.

Langkah pemerintah Kolonial Belanda untuk menjalankan sistem desentralisasi yang dirintis awal abad ke-20, segera saja terhenti dengan kemenangan pasukan-pasukan Jepang atas Belanda dalam perang Pasifik. Kekalahan Belanda di tahun 1942 menyebabkan sistem pemerintahan kolonial Belanda langsung berubah oleh sistem yang diciptakan oleh pemerintah pendudukan Jepang. Sesuai dengan situasi perang pemerintah pendudukan Jepang menjalankan sistem pemerintahan yang sentralistik

dan bersifat hierarkis-komando selama kurun waktu 1942-1945. Sentralisasi yang kembali dihidupkan Bala tentara Jepang sebenarnya ditujukan untuk penguatan posisi kontrol untuk menenangkan perang dan tetap diteruskan oleh Pemerintah Republik yang dengan pertimbangan politik untuk menentang hadirnya kembali pemerintahan Hindia Belanda. *Meskipun otonomi luas dicantumkan dalam UUD 1945 akan tetapi para pemimpin Indonesia menjadi terlena dan sulit mengupayakan kembalinya tatanan pemerintahan nasional yang demokratis.*

Setelah menguasai *Nederlandsch-indie*, selama kurang lebih 3,5 tahun, Jepang-pun mengalami kekalahan dari sekutu sehingga terjadilah kevakuman kekuasaan di Indonesia, pasukan Jepang hanya bertugas menjaga ketertiban sebelum kedatangan pasukan-pasukan sekutu yang akan menggantikan kekuasaannya di Indonesia. Dalam situasi itulah maka Soekarno-Hatta atas nama Bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya melalui Proklamasi pada 17 Agustus 1945 di Jakarta. Konsekuensi dari sebuah bangsa yang merdeka adalah membentuk sebuah negara dengan sistem pemerintahan yang dijalankannya.

D. Tinjauan Sosiologi Hukum Otonomi Daerah Setelah Kemerdekaan

Sesudah kemerdekaan sistem pemerintahan dijalankan tercermin dalam UUD negara yang disusun oleh para pemimpin dan para *founding father* bangsa Indonesia, tepatnya sehari setelah proklamasi kemerdekaan, pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), disepakatilah sebuah UU Negara Republik Indonesia yang dikenal dengan UUD 1945 yang kini telah diamandemen untuk mengatur sistem pemerintahan negara. Dalam kaitan dengan pemerintahan daerah, telah dirumuskan dalam Bab VI Pasal 18 sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Dalam penjelasannya yang terdiri atas dua bagian, yaitu yang menyangkut adanya daerah-daerah otonom yang bersifat administratif belaka, karena semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Dan yang kedua, penjelasan

tentang keberadaan dari daerah yang memiliki status istimewa, dikatakan dalam penjelasan itu; *“Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dengan segala peraturan negara mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut”*¹⁰

Landasan konstitusi tersebut menjadi dasar mengatur sistem otonomi daerah di Indonesia yang diadakan dalam rangka mengatur pembagian wilayah administratif dari negara Republik Indonesia. Hanya saja penerapannya urung dilaksanakan mengingat situasi dan kondisi di awal-awal kemerdekaan tidak memungkinkan menjalankan roda pemerintahan sebagaimana diatur oleh konstitusi.

Sehingga meskipun sejak awal kemerdekaan, Republik Indonesia telah membuat dan menetapkan aturan sistem pemerintahan di daerah dalam lingkup wilayah Republik Indonesia, demikian pula hanya pengaturan hubungan hak, kewenangan dan kewajiban masing-masing pihak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁰ Penjelasan UU negara ini hanya ada dalam UUD 1945 yang ‘asli’, sedangkan pada UUD 1945 hasil amandemen penjelasan tersebut ditiadakan yang isinya dirumuskan kembali yang dianggap penting pada pasal-pasal tertentu.

Namun, karena situasi dan kondisi sosiologis masyarakat yang terus bergerak karena berbagai tekanan dari dalam dan dari luar, penerapan UUD 1945 mengalami stagnansi bahkan tidak berlaku, salah satunya tatkala negara kita berubah menjadi negara federal, Republik Indonesia Serikat (RIS), maka UUD 1945 hanya berlaku di wilayah Republik Indonesia yang beribukota di Yogyakarta, sedangkan di negara0negara bagian lainnya yang berlaku ialah UUD negara (sementara) RIS 1945. Kemudian, ketika pada tahun 1950, sejak 16 Agustus 1950 berlaku UUDS 1950.¹¹

Pada sisi yang lain Pemerintah Kolonial Keerajaan Belanda tetap menolak kemerdekaan bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 sehingga di tengah gejolak itu lahir UU No.1 tahun 1945, dimana dalam UU tersebut antara lain diatur pembentukan wewenang dari Komite Nasional Daerah yang dapat berfungsi sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi UU ini tidak bertahan lama akibat adanya tuntutan yang mendesak untuk perbaikan, sehingga dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 1948 yang dilahirkan untuk memperbaiki UU sebelumnya. Demikian halnya dalam

¹¹ Dr. Anhar Gonggong, *Desentralisasi: untuk Kekuasaan atau untuk Demokratisasi dan Kesejahteraan Rakyat* hal.xvi

periode RIS 1950 lahir juga UU NIT No.44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur, sayangnya karena periode RIS sangat singkat sehingga implementasinya tidak terlaksana.

Setelah Indonesia kembali ke bentuk negara kesatuan tanggal 16 Agustus 1950, dikeluarkanlah UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan, yang dalam ketentuan tersebut digunakan kata Daerah swatantra dan daerah istimewa dimana dalam oerriode tersebut kita memasuki periode Demokrasi Parlementer-Liberal yang dalam tulisannya Prof. Dr. Soepomo menyebut;” *sistem tata praja kami yang bertingkat di atas taraf desa, sekarang ini diatur oleh undang-undang dasar sementara kami menurut asas demokrasi parlementer. Dalam lingkungan provinsi tatapraja itu didasarkan atas asas otonomi provinsi. Pada kedua tingkat di atas pemerintahan desa, kami sedang mengadakan eksperimen dengan demokrasi modern...*”

Namun sistem pemerintahan yang dibangun berdasarkan UUD SEMENTARA 1950 yang berasas Demokrasi-Parlementer-Liberal hanya berlangsung 9 tahun, dan setelah melalui peristiwa-peristiwa yang rumit Demokrasi Terpimpin. Dan kemudian UUD 1945 kembali diberlakukan melalui dekrit Presiden pada 5 Juli 1945.

Demikian juga di era Presiden Soeharto, UUD 1945 demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi Pancasila. Periode berikutnya UUD 1945 mengalami amandemen namun pengaturan sistem pemerintahan di daerah tetap berlaku ketentuan Bab VI Pasal 18, dimana; “ *Pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*’ Namun sayangnya, dalam tataran implementasi secara berangsur-angsur kedua presiden itu menciptakan sistem sentralistik-otoriter.

Dalam analisis Dr. Anhar Gonggong, disebutkan bahwa lahirnya UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Desa telah melahirkan sistem pemerintahan daerah yang seragam, paling tidak terjadi pada pemerintahan desa yang bersifat menyeragamkan sistem pemerintahan desa di seluruh Indonesia.

Akibatnya, sistem pemerintahan desa semisal sistem nagari di Sumatera Barat dihilangkan yang tentu saja penyeragaman itu melanggar penjelasan

dari Pasal 18 UUD 1945, meskipun tujuannya demi pembangunan dan stabilitas.

Selanjutnya setelah kepemimpinan Presiden Soeharto berakhir, terjadilah perubahan yang mendasar dalam mengatur pemerintahan daerah dengan lahirnya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengubah pola sentralistik ke arah desentralistik, selanjutnya terjadi perubahan UU No.22 tahun 1999 disebabkan karena beragam tafsir yang muncul terkait penerapannya otonomi daerah dengan dikeluarkannya UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kelahirannya ditujukan untuk mencari titik keseimbangan antara desentralistik dan sentralistik.

Perubahan UU No.22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 lebih disebabkan karena desentralisasi yang diterapkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 memunculkan ketidakharmonisan antara DPRD dan Kepala Daerah sehingga pemerintah daerah justru nyaris kehabisan energi mengurus persoalan ketidakharmonisan dan melupakan tugas utamanya melayani masyarakat. Ketidakharmonisan tersebut lebih disebabkan karena DPRD menjadi lembaga yang 'kuat', karena selain memilih Kepala Daerah juga memiliki kewenangan untuk

memberhentikannya apabila Laporan Pertanggung-jawaban Kepala Daerah tidak diterima oleh DPRD.

BAB III

SEJARAH PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Seperti diketahui bahwa sejarah pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang dengan dinamikanya yang mengalami pasang surut. Jika dicermati pelaksanaan otonomi atau desentralisasi pemerintahan tidak terlepas dari perkembangan konfigurasi politik yang ada, artinya konfigurasi politik yang ada akan menentukan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi.

Dalam rentang waktu perjalanan bangsa Indonesia dari masa ke masa, konfigurasi politik di Indonesia telah mengalami berbagai perubahan mengikuti periode serta era kepemimpinan yang berkuasa di dalamnya. Dan ternyata telah terjadi tolak-tarik atau dinamika diantara konfigurasi politik otoriter (non demokratis). Demokrasi dan otoriterisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan linier di setiap periode pada konfigurasi otoriter. Sejalan dengan hal tersebut perkembangan otonomi daerah juga memperlihatkan keterpengaruhannya dengan terjadinya tolak-tarik antara produk hukum yang berkarakter konservatif dengan kecenderungan linier yang sama.

Indonesia pasca proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 adalah Indonesia yang baru lahir, yang kelahirannya dipaksa untuk segera berjalan untuk menyelesaikan tugas-tugas pemerintahannya. Harus diakui bahwa sehari setelah kemerdekaan berdasarkan UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusi pada waktu itu, pelaksanaan Otonomi Daerah sudah otomatis dilaksanakan, hanya saja situasi dan kondisi ketika itu memaksa bangsa Indonesia untuk beradaptasi dengan kondisi dan tekanan dari luar yang pengaruhnya masih melekat kuat.

Menjelang Desember 1949 misalnya, Belanda siap mengakui kedaulatan Republik Indonesia bukan dalam bentuk negara kesatuan melainkan negara serikat dan para pemimpin bangsa ketika itu, Soekarno dengan berat hati menerimanya sekaligus sebagai bagian dari strategi, maka pada tanggal 14 desember 1949 berdirilah Republik Indonesia Serikat (RIS) tang ditandai dengan penandatanganan Koonstitusi RIS di kediaman Bung Karno, Jl. Pegangsaan Timur No.56. tanggal 27 Desember 1949 Belanda kemudian mengakui kedaulatan Indonesia. Dan sebelumnya tanggal 15 Februari 1949, Presiden Soekarno meresmikan parlemen RIS yang terdiri dari sitem dua kamar; senat (utusan daerah) dan DPR. Namun, umur RIS hanya 18 bulan saja, karena kemudian masing-masing negara serikat menyatakan diri kembali kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tetapi di tahun 1998, situasi yang sama seolah berulang, desakan desintegrasi menguat seiring dengan merosotnya kemampuan pemerintah pusat menjalankan pemerintahan secara efektif dan adil atas daerah sehingga menjadikan posisis pemerintah pusat menjadi lemah dan rentan. Opsi untuk memilih nasibnya sendiri atas Timor Timur, menghasilkan lepasnya wilayah tersebut dari NKRI.

Oleh karena itu berangkat dari latar belakang tersebut, perkembangan corak otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia mengikuti periodisasi kepemimpinan, yakni yang dimulai sejak datangnya Pemerintah Hindia Belanda, menginjak pada Otonomi masa pemerintahan Pasca Kemerdekaan atau sejak diproklamirkan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Otonomi pada pemerintahan Orde Baru, dan otonomi pada era pemerintahan pasca orde baru. Yang dalam pemaparan bab ini dikelompokkan dalam 2(dua) kelompok, yaitu Otonomi Daerah sebelum kemerdekaan dan Otonomi Daerah setelah kemerdekaan.

B. Otonomi Daerah Sebelum Kemerdekaan

1. Otonomi Era Pemerintah Hindia Belanda

Penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sesungguhnya telah terjadi jauh sebelum negara Indonesia merdeka, yakni semenjak datangnya kolonial Belanda. Pondasi awal desentralisasi pada awal penjajahan Hindia Belanda diatur dalam *Rengeringreglement* (RR)¹² yang

¹² *Rengering Reglement* sebutan lazim dari *Reglement op het beleid der regering van Nederlandsch-Indie*, Stbl.1854 No.129 yang ditetapkan

ditetapkan pada tahun 1854. *Rengeringsreglement* ini merupakan landasan konstitusional untuk legitimasi pemerintahan jajahan dihadapan kaum liberal, dan sebagai undang-undang yang melaksanakan amanah peraturan Pemerintah Hindia Belanda yang bernama "*Gronwet*" yang dikeluarkan pada tahun 1848. *Grondwet* ini berisi ketentuan bahwa peraturan-peraturan hukum yang diberlakukan di wilayah jajahan harus berbentuk Undang-Undang. Di dalam *Rengeringsreglement* ini menegaskan bahwa di Hindia Belanda tidak dikenal adanya desentralisasi karena sistem yang digunakan adalah sentralisasi, namun di samping sentralisasi diperkenalkan juga dekonsentrasi. Dengan adanya dekonsentrasi, kawasan Hindia Belanda di bentuk wilayah-wilayah administratif yang diatur secara hierarkis mulai *Gewest (residentie)*, *Afdeling*, *Distric*, dan *Onderdistric*. Sedangkan dibidang pemerintahan *Rengeringsreglement* 1854 disatu sisi membatasi wewenang eksekutif (Residen dan aparat Kepolisian) di sisi lain menjamin terwujudnya peradilan yang bebas, dan mengatur 3 (tiga) ketentuan pokok yang merupakan penjelmaan dari ciri-ciri negara hukum, yaitu adanya pemisahan kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) yang merupakan legalitas segala bidang, khususnya pada

pada tanggal 2 September 1854, Lihat Jimly Asshiddiqie, op.cit, hlm.397

proses pemidanaan dan adanya perlindungan hak asasi manusia.

Selanjutnya pada tahun 1903 tepatnya pada tanggal 23 Juli 1903 Pemerintah Belanda telah menetapkan Decentralisatie Wet yang diundangkan dalam Staatsblad Tahun 1903 Nomor 329. *Desentralisatie Wet* ini pada dasarnya memuat ketentuan dari Rengeringsreglement tahun 1854 ditambah beberapa pasal baru yang memungkinkan adanya daerah otonom (*gewest*) yang memiliki kewenangan. Politik desentralisasi di Indonesia pada masa kolonial ini dilaksanakan karena adanya dorongan etis kelas penguasa Eropa untuk mengakomodir aspirasi rakyat dalam upaya memenuhi tuntutan baru kapitalisme sehingga dalam kaitan ini, Pemerintah Hindia Belanda menciptakan apa yang dikenal sebagai kebijakan etis kolonial. Kebijakan ini lahir dari berbagai perdebatan di antara tokoh-tokoh politik Kerajaan Hindia Belanda tentang sikap mereka yang eksplotatif terhadap anak negeri jajahan.

Oleh karena itu kaum kolonialis Eropa berusaha menemukan hubungan yang ideal untuk mempertahankan kolonialisme di Indonesia dengan diterbitkannya Undang-Undang (UU) yang berkaitan dengan otonomi daerah pada tahun 1903 yakni

Desentralisatie Wet tersebut. Berdasarkan kebijakan etis kolonial tersebut pemerintah Kerajaan Belanda membuat sejumlah kebijakan yang bertujuan untuk melakukan perubahan yang mendasar dalam penguasaan kekuasaan kolonial di negeri-negeri jajahannya dengan dikeluarkan UU Desentralisasi tahun 1903 (Decentralisatie wet). Undang-undang bertujuan untuk mencapai efisiensi birokrasi mengurangi beban administrasi, dan menyertakan elemen rakyat dalam pemerintahan lokal. Oleh karena itulah atas dasar UU Desentralisasi 1903 ini dilakukan pembentukan pemerintahan lokal otonomi di daerah-daerah kota, meskipun dalam prakteknya, pemerintahan lokal itu masih dikuasai oleh orang-orang Eropa dalam masyarakatnya.

Dalam kenyataannya, praktek desentralisasi menurut UU Desentralisasi tahun 1903 kemudian digantikan oleh UU tahun 1922 mengenai desentralisasi, dimana berdasarkan UU yang baru ini diadakanlah pembentukan provinsi-provinsi yang baru dengan cara menggabungkan kepresidenan-karesidenan untuk menjadi satu provinsi yang baru. Hal yang menarik dari UU desentralisasi 1922 itu adalah kekuasaan (administratif) pemerintah beralih dari Provinsi ke ketingkat Kabupaten ini

dimaksudkan agar pemerintah kolonial menjadi lebih kuat dalam melawan pergerakan kaum nasionalis¹³.

Kemudian pada tahun 1925 Pemerintah Belanda mengeluarkan *Wet op de Staatsinrichting van Nederlands-Indie* yang biasa disebut *Indische Staatsregeling* (IS) atau peraturan Ketatanegaraan Hindia Belanda. Aturan ini mulai melibatkan orang Indonesia dalam badan-badan pemerintahan, khususnya para kaum ningrat. Untuk melaksanakan *Indische Staatsregeling* (IS) tersebut, dikeluarkan dua peraturan baru, yaitu *Regentschap ordonantie* dan *Provincies ordonantie*. Melalui kedua peraturan tersebut, kawasan Jawa dan Madura mulai dibagi dalam beberapa *Provincies* (setara dengan provinsi), *Regent* (setara dengan karesidenan) dan *Stad* (setara dengan kabupaten/kotamadya).

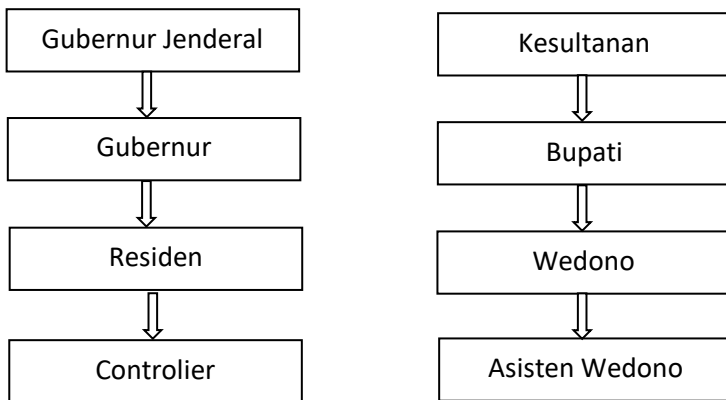
Untuk kawasan di luar Jawa, pada tahun 1937 diberlakukan *Groepgemeenschap ordonantie* dan *Stadgemeente ordonantie Buittengewesten*. Pemerintahan lokal yang dibentuk berdasarkan peraturan sebelumnya tetap dipertahankan, tetapi di bawahnya dibentuk beberapa *Groeps* (setara karesidenan) dan *Stad* (setara kabupaten/

¹³ Dr. Anhar Gonggong mengutip Frank Dhont dalam tulisan Pandangan Kaum Intelektual Nasionalis Indonesia Muda Akhir 1920-an Terhadap Demokrasi, Politik Lokal, dan Otonomi.

kotamadya). Dalam sistem ini mulai diterapkan konsep desentralisasi yang disebut otonomi daerah. Otonomi dalam konsep ini adalah hak untuk membantu pelaksanaan pemerintah pusat, sementara kepala daerah adalah “orang pusat di daerah” yang sekaligus memegang jabatan tertinggi di daerah dan diawasi oleh Gubernur Jenderal.¹⁴

Adapun gambaran hierarki administrasi di zaman pemerintah Hindia Belanda itu dibedakan antara pangreh praja bumi putera dengan pangreh praja Eropa yang keduanya harus tunduk pada Gubernur Jenderal, seperti yang digambarkan pada skema di bawah ini.

Hierarki Administrasi Era Kolonial



¹⁴ Ahmad Yani, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm.8-9

Dalam hubungan ini, konstitusi tata pemerintahan Hindia Belanda yakni 1845 atau disingkat 'RR 1854' dapat dipandang sebagai koonstitusi negara kolonial Hindia Belanda dimana dalam pasal 1 dinyatakan bahwa, pelaksanaan pemerintahan umum di negerui ini dilakukan oleh Gubernur Jenderal atas nama Raja, dan semua saja yang berada di Hindia Belanda wajib mengakui Gubernur Jenderal sebagai wakil Raja, oleh karena itu wajib pula menghormati dan mentaatinya. Walaupun Regering Reglement 1854 dalam sekian banyak pasalnya (khusus yang termuat dalam Bab V) mengisyaratkan dengan jelas keharusan mewujudkan Hindia Belanda sebagai suatu *rechstaat*, namun tidaklah itu berarti bahwa pemerintahan di negeri koloni ini akan serta merta dilaksanakan secara demokratik dengan mengikutsertakan setempat walau yang dinamakan rakyat pada masa itu tak lebih adalah warga negara Belanada (*De Nederlandsche Burghers*) ke dalam setiap proses penentuan kebijakan pemerintah.¹⁵

Walaupun kebijakan-kebijakan yang dimaksudkan untuk mengadakan perubahan-perubahan mendasar yang seolah menunjukkan sikap

¹⁵ Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA dalam Sentralisasi dan Desentralisasi Pemerintahan Masa Pra-Kemerdekaan (1903-1945)

baru pemerintah kolonial Hindia Belanda, namun dalam pelaksanaannya tidak sepenuhnya dapat tercapai, apalagi jika dikaitkan dengan tujuan membuka ruang bagi anak negeri jajahan atau pribumi ini. Kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Belanda dengan perubahan yang dapat di-klasifikasikan sebagai perubahan demokrasi, politik lokal dan otonomi regional politik-sosial tersebut ternyata tidak menguntungkan kaum pribumi yang dirasakan hanya merupakan perubahan semu belaka.

2. Otonomi Era Pemerintah Bala Tentara Jepang (1942-1945)

Ketika Jepang mau ke Indonesia tahun 1942, konsep yang sudah dibentuk oleh pemerintah Hindia Belanda tidak dipakai lagi. Pemerintah Jepang menghapus sistem desentralisasi dengan menerapkan sistem sentralisasi penuh melalui kekuasaan militer sebagai sentralnya. Tepat pada hari diumumkannya pernyataan Panglima Bala Tentara Kerajaan di Hindia Belanda (KNIL) untuk menyerah kalah kepada Balatentara Jepang tanggal 7 Maret 1942, dimaklumkanlah Oendang-Oendang Nomor 1 dari Pembesar Balatentara Dai Nippon. Tidak sampai setengah tahun semenjak berhasil menguasai seluruh kawasan Hindia Belanda secara paksa dan kekerasan

perang, Pemerintah Militer Jepang memaklumkan lagi 3 (tiga) *Osamu Seirei* yang di dalam teks berbahasa Indonesia disebut dalam ejaan aslinya Oendang-Oendang. Ketiga Oendang-Oendang itu ialah Oendang-Oendang No.27 Tentang Peroebahan Pemerintah Daerah (bertanggal 55-8-2692), oendang-Oendang No.28 Tentang Atoeran Pemerintahan Syuu dan Atoeran Pemerintahan Tokubetsu-Si (bertanggal 7-8-2602), serta Oendang-Oendang No.30 Tentang Mengoebah Nama Negeri dan Nama Daerah (bertanggal 1-9-2602).¹⁶

Dari ketiga undang-undang ini, Oendang-Oendang No.38 dipandang sebagai produk hukum pemerintah Militer Jepang yang paling memiliki dampak besar. Berdasarkan undang-undang ini, pemerintah kolonial yang didasarkan pada desentralisasi sebagaimana yang telah diupayakan selama bertahun-tahun oleh pemerintah Kolonial Hindia Belanda menjadi berakhir. Sebagai gantinya, pemerintah Bala Tentara Jepang telah membagi daerah yang didudukinya menjadi 3 (tiga) wilayah komando., yaitu wilayah Jawa dan Madura, wilayah Sumatera dan wilayah Indonesia bagian timur. Dan pembagian daerah atas karesidenan-karesidenan dihidupkan kembali, disebut daerah *Syuu* dikepalai

¹⁶ Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, *ibid* hal.51

oleh seorang *syutyoo* yang tidak bisa dipercayakan kepada siapa pun kecuali mereka yang perwira Jepang. Di sini hierarki kontrol dari pusat ke daerah-daerah melalui satu garis komando tampaknya yang menjadikan seluruh sistem pemerintahan yang terbentuk menjadi sentralistik.

C. Otonomi Daerah Setelah Kemerdekaan

Setelah kemerdekaan, sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang surut dari waktu ke waktu sejalan dengan adanya konfigurasi politik yang mewarnai proses terciptanya suatu undang-undang pemerintahan daerah yang representatif dan aktual, yang dalam pemaparan di sub-bab ini dibagi dalam 3 (tiga) periode, yaitu:

1. Otonomi Daerah Pasca Kemerdekaan (1945-1965)

Setelah Belanda meninggalkan Indonesia sebagai imbas kemenangan Jepang terhadap Sekutu, maka dalam masa penjajahan Jepang ini, pemerintah Bala Tentara Jepang telah membagi daerah yang didudukinya menjadi 3 (tiga) wilayah komando, yaitu wilayah Jawa dan Madura, wilayah Sumatera dan wilayah Indonesia bagian timur. Berdasarkan

Undang-Undang No,1 Tahun 1942 (*Osamu Sirei*) yang dikeluarkan oleh pemerintah Bala Tentara Jepang masih tetap memberlakukan segala bentuk peraturan hukum yang pernah berlaku sebelumnya yakni aturan-aturan yang berasal dari pemerintah Hindia Belanda. Maka nuansa otonomi yang selalu mengikuti konfigurasi hukum dari penguasa setelah kemerdekaan ini masih beriramakan kolonial.

Setelah Indonesia memproklamkan kemerdekaan 17 Agustus 1945, terbentuklah negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Sebagai negara yang berdaulat sudah barang tentu sangat diperlukan suatu sistem pemerintahan dalam mengatur hubungan antara pusat dengan daerah. Pada saat itu model kesatuan menjadi pilihan yang sangat disukai oleh *founding fathers*. Walaupun masih tetap mempunyai hasrat untuk mengikutsertakan daerah-daerah untuk mengatur urusan daerahnya sendiri di bawah sistem negara kesatuan. Dengan kata lain, desentralisasi merupakan pondasi konstitusional yang dipilih. Oleh karena itu pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) telah disahkan Undang-Undang Dasar yaitu UUD 1945. Dalam UUD 1945 tersebut diakui adanya otonomi dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sebagaimana tertuang pada Pasal 18 UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannyaditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Kemudian dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam naskah asli UUD (sebelum amandemen), dikemukakan bahwa:

1. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi pula akan dibagi dalam daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek and locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
2. Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah

istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Mencermati bunyi Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya tersebut di atas dapat dilihat sejak semula pemerintah sudah berniat untuk melaksanakan otonomi, yang dapat dipergunakan sebagai dasar untuk mengatur sistem otonomi daerah dengan pola pengaturan dengan mensinergikan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, ataupun antar pemerintah daerah.

Selanjutnya sebagai amanah dari ketentuan pasal 18 UUD 1945 tersebut, maka PPKI dalam rapatnya pada 1945 menetapkan pembagian daerah dan pelaksanaan pemerintahan secara umum dengan melanjutkan pelaksanaan yang sudah ada. Pembagian wilayah Republik Indonesia ditetapkan oleh PPKI menjadi 8 (delapan) daerah Provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Dan daerah provinsi yang dinamakan tingkatan wilayah atas, dibagi lagi dalam karesidenan yang juga dinamakan tingkatan wilayah bawah, dan masing-masing dikepalai oleh seorang Residen. Selebihnya susunan dan bentuk pemerintahan daerah dilanjutkan menurut kondisi yang sudah ada. Dengan demikian

proviinsi dan karesidenan hanya sebagian administratif dan belum mendapat otonomi.

Tingkatan Wilayah	Nomenklatur yang digunakan
Tingkatan Atas	Provinsi
Tingkatan Bawah	Karesidenan

Selain itu, PPKI juga memutuskan disamping hanya provinsi terdapat pula Kooti (*Zelfbestuurende Landschappen /Kerajaan*) dan Kota (*Gemeente/ Haminte*) yang kedudukan dan pemerintahan lokalnya tetap diteruskan sampai diataur lebih lanjut. Wilayah-wilayah provinsi yang ada tersebut tidak mencakup wilayah-wilayah kooti (*Zelfbestuurende Landschappen /Kerajaan*). Wilayah-wilayah kooti berada di bawah pemerintahan pusat baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang disebut dengan Komisaris.

Tingkatan selengkapnya yang ada pada masa itu adalah:

1. Provinsi (warisan Hindia Belanda, tidak digunakan oleh Jepang)
2. Karesidenan (disebut *Syu* oleh Jepang)

3. Kabupaten/Kota (disebut *Ken/ Syi/ Tokubetsu Syi* oleh Jepang, pada saat Hindia Belanda disebut *Regentschap/ Gemeente/ Stadsgemeente*).
4. Kawedanan (disebut *Gun* oleh Jepang)
5. Kecamatan (disebut *Son* oleh Jepang)
6. Desa (disebut *Ku* oleh Jepang)

Dengan dibaginya Negara Republik Indonesia menjadi daerah provinsi dan karesidenan, maka dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, serta sebagaimana diamanahkan juga dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, maka dibentuklah undang-Undang No.1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945. Dimana kedudukan Komite ini selaku Badan Permusyawaratan Rakyat Daerah (BPRD) atau sebagai pemegang kekuasaan legislatif lokal yang berkedudukan di Karesidenan, bertugas mengatur urusan rumah tangga daerah bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah.

Berbeda dengan otonomi yang diselenggarakan pasca reformasi, otonomi pada awal kemerdekaan mengandung unsur sentralistik yang kuat seperti diperlihatkan dalam UU No.1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah. UU No. 1 Tahun 1945 menyebutkan setidaknya ada tiga jenis

daerah yang memiliki otonomi yaitu: Karesidenan, Kota Otonom dan Kabupaten serta lain-lain daerah yang dianggap perlu (kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta). Pemberian otonomi itu dilakukan dengan membentuk Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah Komite Nasional Daerah bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Untuk pemerintahan sehari-hari dibentuk Badan Eksekutif dari dan oleh Komite Nasional Daerah dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Dalam undang-undang tersebut dikemukakan bahwa kepala daerah diangkat oleh Pusat, sedangkan unsur desentralisasi yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah ahnyalah desentralisaasi politik dengan penempatan Badan Permusyawaratan Rakyat Daerah sebagai aspek kekuasaan legislatif lokal.

Selanjutnya mengingat situasi dan kondisi pada masa itu tidak semua daerah dapat membentuk dan melaksanakan pemerintahan daerah. Daerah-daerah Maluku (termasuk di dalamnya Papua), Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Kalimantan bahkan harus dihapuskan dari wilayah Indonesia sesuai isi Perjanjian Linggarjati. Begitu pula dengan daerah-daerah Sumatera Timur, Riau, Bangka, Belitung, Sumatera Selatan bagian Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah bagian barat, Jawa Timur bagian Timur, dan

Madura juga harus dilepaskan dengan Perjanjian Renville.

Pada periode antara 1945-1948, secara umum kondisi dalam pemerintahan maupun dalam masyarakat masih dalam suasana revolusioner, dalam sejumlah catatan disebutkan bahkan roda pemerintahan dapat dikatakan tidak dapat dijalankan secara normal. Sehingga UU No.1 Tahun 1945 ini dalam pelaksanaannya mengalami banyak kesulitan mengingat bahwa dominannya peran Kepala Daerah yang merangkap juga sebagai Pimpinan Komite Nasional Daerah (KND/BPRD) yang dalam kenyataannya peranan KND ini tidak maksimal. Oleh karena itu pemerintah selanjutnya menetapkan UU No.22 Tahun 1948 yang mengatur pokok-pokok pemerintah daerah. Undang-undang ini adalah undang-undang pertama kalinya mengatur susunan dan kedudukan pemerintah daerah di Indonesia. Undang-undang ini juga menegaskan bahwa daerah dalam Negara Republik Indonesia tersusun dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu Daerah Tingkat I (Provinsi), Daerah Tingkat II (Kabupaten/kota besar), dan Daerah Tingkat III (Desa, Nagari, Marga, dsb). Sedangkan mengenai prinsip-prinsip Otonomi Daerah yang dicantumkan dalam UU No.22 Tahun 1948 yaitu otonomi riil dan dekonsentrasi wewenang. Selain itu juga terdapat tugas pembantuan (*medebewind*) yang

merupakan wewenang pusat, akan tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh daerah. Sehingga secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa.

Daerah otonom khusus yang diberi nomenklatur “Daerah Istimewa” adalah daerah kerajaan/kesultanan dengan kedudukan *zelfbesturende landschappen/ kooti/* daerah swapraja yang telah ada sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya.

Masing-masing daerah berotonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda yaitu:

Tingkatan Daerah Otonom	Nomenklatur Daerah Otonom Biasa	Nomenklatur Daerah Otonom Khusus
Tingkat I	Provinsi	Daerah Istimewa Setingkat Provinsi
Tingkat II	Kabupaten/Kota Besar	Daerah Istimewa Setingkat Kabupaten
Tingkat III	Desa. Negeri, Marga, atau nama lain/kota kecil	Daerah Istimewa Setingkat Desa

Dalam UU No.22 Tahun 1948 ini Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD (Dewan Pemerintah Daerah), yang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur “Pemerintah Daerah”. Pemerintahan lokal terdiri dari:

1. Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
2. Eksekutif, Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Anggota DPRD dipilih dalam sebuah pemilihan yang diatur oleh UU pembentukan daerah. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 (lima) tahun. Jumlah anggota DPRD juga diatur dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD yang bersangkutan.

DPD menjalankan pemerintahan sehari-hari. Anggota DPD secara bersama-sama (kolegial) atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan pertimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti masa jabatan DPRD yang bersangkutan. Jumlah anggota DPD

ditetapkan dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan.

Kepala daerah menjadi ketua dan anggota DPD. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan dengan ketentuan umum, yaitu :

1. Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan oleh DPRD Provinsi.
2. Kepala Daerah Kabupaten/Kota Besar diangkat oleh menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD Kabupaten/Kota Besar.
3. Kepala Daerah Desa, Negeri, Marga atau nama lain/Kota Kecil diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari calon yang diajukan oleh DPRD Desa, Negeri, Marga atau nama lain/Kota Kecil.
4. Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh pejabat yang mengangkat atas usul DPRD yang bersangkutan.
5. Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa oleh Presiden dengan syarat yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa. Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota DPD.

UU No. 22 Tahun 1948 disusun berdasarkan pada pasal 18 konstitusi Republik Indonesia (I)¹⁷, yang berbunyi :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Dimana pada awalnya UU ini mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah di wilayah Indonesia yang tersisa yaitu :

- A. Wilayah Sumatera meliputi: Aceh, Sumatera Utara bagian barat, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan bagian utara dan barat, Bengkulu dan Lampung.
- B. Wilayah Jawa meliputi : Banten, Jawa Tengah bagian timur, Yogyakarta dan Jawa Timur bagian barat (daerah Mataraman).

Namun Setelah Pembentukan Republik (III)¹⁸ pada 15 Agustus 1950 UU ini berlaku untuk daerah

¹⁷ Republik I adalah masa berlakunya konstitusi yang disahkan oleh PPKI yang kemudian dikenal dengan UUD 1945, tepatnya adalah 18 Agustus 1945 – 15 Agustus 1950

seluruh Sumatera, seluruh Jawa, dan seluruh Kalimantan. Sedangkan pada daerah-daerah di bekas wilayah Negara Indonesia Timur yaitu wilayah Sulawesi, wilayah Nusa Tenggara dan wilayah Maluku masih berlaku UU No. 44 Tahun 1950.

Dalam perjalanan waktu ternyata UU No. 1 Tahun 1945 dan UU No. 22 Tahun 1948 gagal untuk diterapkan secara efektif, sehingga mengakibatkan pada ketidakpastian politik yang kemudian memicu terjadinya berbagai gejolak di daerah seperti Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan yang ingin memerdekakan diri.

Untuk mengantisipasi gejolak-gejolak daerah tersebut, Presiden Soekarno mendeklarasikan negara darurat pada tahun 1959 dengan mengakhiri periode demokrasi parlementer menjadi demokrasi terpimpin (1959-1965). Dan mengembalikan UUDS 1950 pada konstitusi 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sehingga membekukan fungsi parlemen yang berakibat pada disfungsi UU No. 1 Tahun 1945, yang berarti bahwa desentralisasi di Indonesia berakhir dan semua kekuasaan kembali berada di Pusat.

¹⁸ Republik III adalah masa berlakunya konstitusi Negara Kesatuan yang lebih dikenal dengan nama UUD Sementara 1950, tepatnya adalah 15 Agustus 1950 – 5 Juli 1959

Memasukin periode tahun 1957-1965 berlaku UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah yang disebut juga Undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan 1956. UU ini menggantikan UU RI No. 22 Tahun 1948 dan UU NIT No. 4 Tahun 1950. Menurut Undang-undang ini secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Masing-masing daerah yang berotonomi tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda yaitu :

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom Biasa	Nomenklatur Daerah Otonom Khusus
Tingkat I	Daerah Swatantra Tingkat ke I/Kotapraja Jakarta Raya	Daerah Istimewa Tingkat ke I
Tingkat II	Daerah Swatantra Tingkat ke II/Kotapraja	Daerah Istimewa Tingkat ke II
Tingkat III	Daerah Swatantra Tingkat ke III	Daerah Istimewa Tingkat ke III

Kecuali Pemerintahan Daerah Kotapraja Jakarta Raya, dalam Pemerintahan Daerah Kotapraja tidak dibentuk daerah Swatantra tingkat lebih rendah.

Selain dua macam daerah berotonomi tersebut terdapat pula Daerah Swapraja. Daerah ini merupakan kelanjutan dari sistem pemerintahan daerah zaman Hindia Belanda dan Republik (II)¹⁹ (Pemerintahan Negara Federal RIS). Menurut perkembangan keadaan Daerah Swapraja dapat dialihkan statusnya menjadi Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintah lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan lokal terdiri dari:

1. Legislatif
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
2. Eksekutif
Dewan Pemerintah Daerah (DPD)

DPRD mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali ditentukan lain dengan UU. Pemilihan dan pergantian anggota DPRD diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Masa jabatan anggota DPRD adalah empat tahun. Masa jabatan anggota pengganti antar waktu hanya untuk sisa masa empat tahun tersebut. Jumlah anggota DPRD ditetapkan dalam UU pembentukan, dengan

¹⁹ Republik II adalah masa berlakunya konstitusi federal yang dikenal dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, tepatnya 27 Desember 1949 – 15 Agustus 1950

dasar perhitungan jumlah penduduk tertentu. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD.

Pimpinan sehari-hari Pemerintahan Daerah dijalankan oleh DPD. DPD menjalankan keputusan DPRD. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya secara bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti masa jabatan DPRD yang bersangkutan. Anggota DPD antar waktu yang dipilih memiliki masa jabatan hanya untuk sisa masa jabatan DPD yang ada. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam peraturan pembentukan daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah karena jabatannya menjadi ketua dan anggota DPD. Wakil Ketua DPD dipilih oleh dan dari anggota DPD bersangkutan.

Kepala Daerah dipilih, diangkat, dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang tersendiri. Untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan syarat-syarat tertentu dan di sahkan oleh Presiden untuk Kepala Daerah dari tingkat ke I atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya

untuk Kepala Daerah dari tingkat II dan ke III. Kepala Daerah dipilih untuk satu masa jabatan DPRD atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa jabatan tersebut.

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik dengan memperhatikan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa tingkat II dan III. UNTUK Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara seperti Kepala Daerah Istimewa. Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota dari Dewan Pemerinta Daerah.

UU No. 1 Tahun 1957 disusun berdasarkan aturan Konstitusi Republik III²⁰ pasal 131, 132 dan

²⁰ Konstitusi Republik III Pasal 131, 132, dan 133 berbunyi;

Pasal 131

- (1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar

pasal 133. Namun, dalam perjalanan waktu, peraturan tersebut mengalami perubahan pada 1959 dan 1960 karena menyesuaikan dengan sistem ketatanegaraan Republik (IV)²¹. Penyesuaian pada tahun 1959

permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.

- (2) Kepala daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
- (3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Pasal 132

- (1) Kedudukan daerah-daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
- (2) Daerah-daerah Swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
- (3) Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam pasal 108.

Pasal 133

Sambil menunggu ketentuan sebagai dimaksud dalam pasal 132 maka peraturan-peraturan yang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa pejabat-pejabat daerah bagian dahulu yang tersebut dalam peraturan-peraturan itu diganti dengan pejabat-pejabat yang demikian pada Republik Indonesia.

²¹ Republik IV adalah masa diberlakukannya kembali konstitusi yang disahkan PPKI yang dikenal dengan UUD 1945, tepatnya adalah 5 Juli 1959- 19 Oktober 1999.

dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959.

Pada fase ini terjadi perubahan untuk lebih mempertegas posisi pusat. Presiden Soekarno menerbitkan Penpres No.6 Tahun 1959 dalam waktu yang relatif cepat dan ditetapkan pada tanggal 1 September 1959 mengingat ketentuan ini merupakan produk eksekutif yang tidak memerlukan persetujuan legislatif (DPR) dengan tujuan untuk menarik kembali kewenangan-kewenangan pusat yang banyak dimiliki daerah melalui kekuatan UU No.1 Tahun 1945. Penerbitan Penpres No.6 Tahun 1959 ini dimaksudkan adanya kekhawatiran dari Presiden Soekarno yang menganggap bahwa pemberian otonomi luas akan mengancam keutuhan bangsa, oleh karena itu otonomi harus disesuaikan dengan konsep demokrasi terpimpin. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II dengan syarat tertentu. Kepala Daerah dapat diangkat baik dari calon yang diajukan DPRD maupun dari luar calon yang diusulkan DPRD. Masa jabatan Kepala Daerah sama seperti masa jabatan DPRD. Kepala Daerah adalah Pegawai Negara dan karenanya tidak dapat diberhentikan karena keputusan DPRD.

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah di zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa.

BPH terdiri dari 3 sampai 5 anggota kecuali yang berasal dari anggota DPD sebelumnya. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

Penyesuaian pada tahun 1960 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960. Peraturan ini mengatur tentang DPRD Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretariat Daerah. Dalam aturan ini pula ditetapkan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR. Masa jabatan Kepala Daerah dan BPH disesuaikan dengan masa jabatan DPRD-GR.

Dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 tidak mengatur tentang DPRD, karena itu untuk melengkapinya Presiden mengeluarkan Penpres No. 5 Tahun 1960 tentang DPRD-GR atau yang sering disebut dengan parlemen lokal. Dimana dalam Penpres ini menitikberatkan pada kestabilan dan

efisiensi pemerintahan daerah dengan memasukkan elemen-elemen baru, antara lain pemusatan pimpinan pemerintahan di tangan kepala daerah yang di dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH) dan DPRD yang diketuai oleh Kepala Daerah di bawah sistem demokrasi terpimpin. BPH ini sekaligus juga menghapus dan menggantikan fungsi DPD sebagai penasihat bagi Kepala Daerah. Di sini, Kepala Daerah mempunyai fungsi sebagai alat pemerintah pusat dan daerah. Dan di dalam melaksanakan kedua peran tersebut, kepala daerah mempertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat (instansi yang mengangkatnya).

Menurut Jimly Ashiddiqie penetapan Penpres tersebut dimaksudkan untuk memulihkan dan bahkan memperkuat kewibawaan-kewibawaan Kepala Daerah sebagai alat pemerintah pusat dengan diberi kedudukan dan fungsi rangkap dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi. Dengan kedudukan dan fungsi rangkap tersebut persoalan di daerah diharapkan dapat ditanggulangi oleh setiap kepala daerah, sehingga kepala daerah dapat exist sebagai perpanjangan tangan kepemimpinan.²²

²² Jimly Ashiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH-UI Press, Yogyakarta, 2004.

Dalam Penpres ini tidak ada lagi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, tetapi DPRD yang mengusulkan kepala daerah kepada Presiden, bahkan pemerintah pusat dapat mengangkat kepala daerah di luar calon yang diusulkan DPRD. Oleh karena itu, kepala daerah tidak lagi memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD selaku wakil rakyat, melainkan kepada pemerintah pusat, hal ini mengartikan bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi berada di tangan rakyat. Faktor-faktor inilah yang pada akhirnya memicu persoalan dan kecaman khususnya dari partai-partai yang merasa kehilangan hak-haknya di daerah dan menilai bahwa keberadaan Penpres merupakan kemunduran terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia.

Kemudian memasuki periode tahun 1965-1974 berlaku UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan UU No.1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959; Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960; Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 jo Penetapan Presiden No.7 Tahun 1969. Menurut UU ini secara umum Indonesia hanya mengenal satu jenis daerah otonomi. Daerah otonomi tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan daerah.

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom
Tingkat I	Provinsi/Kotaraya
Tingkat II	Kabupaten/Kotamadya
Tingkat III	Kecamatan/Kotapraja

Daerah-daerah yang memiliki otonomi khusus menurut UU No. 1 Tahun 1957 boleh dikatakan dihapus secara sistematis dan diseragamkan dengan daerah otonomi biasa. Selain itu untuk mempersiapkan pembentukan daerah otonom tingkat III maka dikeluarkan UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Indonesia yang dalam artikel ini disingkat menjadi UU Desapraja.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur “Pemerintah Daerah”. Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Pemerintahan lokal terdiri dari:

1. Legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
2. Eksekutif yaitu Kepala Daerah, dibantu Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian.

Jumlah anggota DPRD ditetapkan dalam UU Pembentukan Daerah dengan dasar perhitungan jumlah penduduk tertentu. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 tahun, sedangkan untuk Anggota DPRD antar waktu jabatannya hanya berlaku untuk sisa masa lima tahun tersebut. Mengenai pemilihan, pengangkatan dan penggantian anggota DPRD diatur dengan UU tersendiri. Pimpinan DPRD terdiri dari seorang Ketua dan beberapa orang wakil Ketua yang mencerminkan poros Nasakom. Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya bertanggung-jawabkan kepada Kepala Daerah.

Masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Anggota BPH adalah 5 tahun. Kepala daerah adalah Pegawai Negara. Kepala daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu Kepala Daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut Hierarki yang ada. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Anggota BPH diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah Tingkat I,
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II, dan

- c. Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I.

Anggota BPH bagi masing-masing tingkatan daerah adalah:

- a. Bagi Daerah Tingkat I sekurang-kurangnya 7 orang
- b. Bagi Daerah Tingkat II sekurang-kurangnya 5 orang.
- c. Bagi Daerah Tingkat III sekurang-kurangnya 3 orang.

Desapraja merupakan kesatuan masyarakat hukum tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Alat-alat kelengkapan pemerintahan desapraja terdiri atas Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja, dan Badan Pertimbangan Desapraja.

UU No. 18 Tahun 1965 disusun berdasar Pasal 18 Konstitusi Republik (IV)²³. Namun berbeda dengan

²³ Pasal 18 Konstitusi Republik IV berbunyi: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

UU No. 22 Tahun 1948, UU ini secara tegas tidak lagi mengakomodasi daerah-daerah dengan otonomi khusus dan secara sistematis berusaha menghapuskan daerah otonomi khusus tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 88²⁴. Hal tersebut juga diterangkan dengan lebih gamblang dalam penjelasan UU No. 18 Tahun 1965 Pasal 1-2 serta Pasal 88.

Akan tetapi, badai politik tahun 1965, yang terjadi hanya 29 hari setelah UU No.18 Tahun 1966²⁵ disahkan, menyebabkan UU Pemerintahan Daerah ini tidak dapat diberlakukan secara mulus. Perubahan konstelasi politik yang terjadi sepanjang akhir 1965 sampai dengan tahun 1968 mengakibatkan UU Pemerintahan Daerah dan UU Desapraja tidak dapat diberlakukan.²⁵

²⁴ Pasal 88 ayat (2) sub a berbunyi: “ *Sifat istimewa sesuatu daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan*”. Pasal 88 ayat (3) paragraf pertama berbunyi: “*Daerah-Daerah Swapraja yang de facto dan/atau de jure sampai pada saat berlakunya Undang-Undang ini masih ada dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif dari sesuatu Daerah, dinyatakan hapus.*”

²⁵ Pencabutan/penarikan/pernyataan tidak berlaku dilakukan dengan UU No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

2. Otonomi Daerah Era Orde Baru (1996-1999)

Berakhirnya masa pemerintahan Soekarno tahun 1966 kemudian digantikan dengan masa pemerintahan orde baru (Soeharto) tahun 1966 sampai tahun 1999. Pada masa pemerintahan Orde Baru, pemerintahan ini berusaha untuk membenahi citra pemerintahan dengan membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik yang pada masa pemerintahan Orde Lama dijadikan panglima, digantikan dengan ekonomi sebagai panglimanya, dan mobilisasi massa atas dasar partai secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Keberhasilan yang dicapai oleh pemerintahan Orde Baru, terutama keberhasilan di bidang ekonomi yang ditopang sepenuhnya oleh kontrol dan inisiatif program-program pembangunan dari pusat.

Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Mengacu pada UU ini, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus

rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 ini juga meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip:

1. Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya;
2. Dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah; dan
3. Tugas Pembantuan, tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dalam kaitannya dengan Kepala Daerah baik untuk Dati I (Provinsi) maupun Dati II (Kabupaten/Kotamadya), Kepala Daerah dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikitnya-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon dari hasil musyawarah dan kesepakatan bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat/ Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Jabatan ini ditentukan untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala Daerah ini diberi hak, wewenang, dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintah Daerah, dan mempunyai kewajiban untuk memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sedangkan DPRD sendiri diberikan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 27, 28, dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 seperti hak anggaran; hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota; hak meminta keterangan; hak mengadakan perubahan; mengajukan pernyataan pendapat; prakarsa; dan penyelidikan, selain itu diberi kewajiban seperti: mempertahankan,

mengamankan serta mengamalkan PANCASILA dan UUD 1945; menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-Garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku; bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah; dan memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan Pemerintah.

Dari hak dan kewenangan kedua lembaga (eksekutif dan legislatif) tersebut di atas, meskipun harus diakui bahwa UU No.5 Tahun 1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam prakteknya yang terjadi adalah sentralisasi, dimana peranan pusat tetap dominan dalam perencanaan maupun implemetasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 ini adalah ketergantungan Pemda yang relatif tinggi terhadap pemerintah pusat.

3. Otonomi Daerah Pasca Orde Baru (1999-sekarang)

Bagian dari perjuangan reformasi adalah guna menerapkan desentralisasi di Indonesia, Pemerintahan Habibie yang memerintah setelah jatuhnya rezim Soeharto harus menghadapi tantangan untuk mempertahankan integritas nasional, meskipun saat itu bertepatan dengan krisis yang melanda Asia serta proses pergantian rezim (dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis). Oleh karena itu segera setelah mendapatkan mandat untuk menggantikan Soeharto, Presiden B.J. Habibie memberlakukan dasar hukum desentralisasi yang baru untuk menggantikan Undang-Undang No.5 Tahun 1974, yaitu dengan memberlakukan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang tersebut merupakan landasan hukum penerapan sistem otonomi daerah di Indonesia dan bagi rakyat Indonesia sendiri penerbitan kedua UU tersebut merupakan penanda bagi implementasi reformasi radikal sistem pemerintahan di Indonesia terutama dalam mengelola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Beberapa hal yang mendasar mengenai otonomi daerah dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat berbeda dengan prinsip otonomi dari undang-undang sebelumnya. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi daerah sebagai kewajiban daripada hak, sedang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menekankan arti penting kewenangan daerah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui prakarsanya sendiri.

Prinsip yang menekankan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, tidak seperti yang selama ini diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974, karena kepada daerah otonom diberikan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Hal ini secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang juga memperhatikan keanekaragaman daerah.

Selanjutnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 juga menganut sistem otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab, dimana semua kewenangan

pemerintah, kecuali hal-hal yang menjadi urusan pusat seperti bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal serta agama dan bidang-bidang tertentu diserahkan kepada daerah secara utuh, bulat dan menyeluruh, yang diletakkan pada daerah kabupaten dan kota. Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikatakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban 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, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini, masyarakat memegang peranan yang penting, yakni dengan diberinya kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat, kewenangan ini sebagaimana terlihat dalam diktum menimbang huruf (b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta mempertimbangkan potensi dan keanekaragaman daerah,

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kemandirian daerah otonom, oleh karenanya dalam daerah kabupaten dan kota sebagai daerah otonom dan tidak ada lagi wilayah administrasi.

Kepala Daerah semata-mata menjadi “alat daerah” dan tidak lagi merangkap sebagai “alat pusat”. Penetapan dan pemilihan kepala daerah diserahkan sepenuhnya kepada daerah di mana DPRD memilih tanpa campur tangan pusat. Posisi Pemerintah Pusat hanya mengesahkannya sesuai pilihan DPRD. Konsekuensinya, kepala daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat, tetapi kepada DPRD. Makna lain yang terkandung di

sini adalah adanya pemisahan secara tegas fungsi antara eksekutif dan legislatif. DPRD diberdayakan sedemikian rupa sehingga benar-benar dapat berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat. DPRD dan Kepala Daerah menjadi mitra sejajar. Kesejajaran dan menjadi mitra dimaksudkan untuk terciptanya hubungan kerja yang harmonis antara eksekutif dan legislatif. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya sedang DPRD bukan unsur pemerintah daerah. DPRD mempunyai fungsi pengawasan, anggaran dan legislasi daerah. Kepala Daerah dipilih dan bertanggungjawab kepada DPRD, sedangkan Gubernur selaku kepala wilayah administratif bertanggungjawab kepada Presiden. Oleh karena itu pada sisi lain DPRD diberikan fungsi kontrol terhadap eksekutif, sehingga peluang penyelewengan kekuasaan eksekutif semakin sempit. Hal ini dapat dilihat dalam UU No.22 Tahun 1999 tersebut pada pasal 18 tentang tugas dan wewenang DPRD, pasal 19 tentang hak DPRD, serta pasal 20, 21, 22, 23. Adapun yang berkaitan dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, kewenangan pemerintah daerah makin diperluas, khususnya dalam penerimaan dan pengeluaran.

Meski UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 dinilai sebagai solusi maksimum dalam mengatur hubungan

antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, namun disadari bahwa kedua undang-undang tersebut lahir dalam situasi turbulensi (situasi darurat) bidang politik, ekonomi, dan budaya. Merespon hal tersebut, maka satu tahun setelah UU tersebut lahir, keluarlah Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Bahwa berdasarkan pada uraian-uraian di atas, maka prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten/daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- g. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah.
- h. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Dan selanjutnya, sebagai upaya memperbaiki kekurangan UU No. 22 Tahun 1999 serta untuk mengatasi kerancuan dan tarik menarik kewenangan antar lembaga dan antar tingkat pemerintahan yang menyebabkan terjadinya *counter productive* terhadap

penyelenggaraan otonomi daerah yang pada gilirannya menghambat kinerja secara keseluruhan, maka pemerintah menerbitkan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, yang diundangkan pada 15 Oktober 2004. Selain itu penggantian UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dilakukan karena telah terjadi berbagai perubahan dalam pengaturan ketatanegaraan terutama setelah diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dan di samping itu juga diundangkan berbagai peraturan perundang-undangan baru dalam bidang politik seperti UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, UU Nomor 22 Tahun 2003 Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU Bidang Keuangan seperti UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara dan lain sebagainya.

BAB IV

Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

A. Pengertian

Sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya, bahwa diterbitkannya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimaksudkan selain sebagai upaya untuk memperbaiki kekurangan UU No. 22 Tahun 1999, di dalam mengatasi kerancuan dan tarik-menarik kewenangan antar lembaga dan antar tingkat pemerintahan yang menyebabkan terhambatnya pelaksanaan otonomi daerah, penerbitan UU No.32 Tahun 2004 ini

dilakukan juga karena telah terjadi berbagai perubahan dalam pengaturan ketatanegaraan terutama setelah diamanemennya Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 UU No.32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom menurut Pasal 1 angka 6 adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian otonomi menurut UU No.32 Tahun 2004 lebih menekankan kepada hak dan wewenang yang diberikan kepada daerah, yang dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintahan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya, dengan diiringi oleh suatu kewajiban yaitu harus mendorong dan

memperhatikan pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Selanjutnya penekanan wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perancangan sendiri serta mengelola keuangan sendiri, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah.

Dari kedua pengertian tentang Otonomi Daerah dan Daerah Otonom di atas, dapat diberikan pengertian lain, yakni:

1. Bahwa Otonomi Daerah adalah wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah Otonom sebagai sebutan umum bagi provinsi, Kabupaten, dan Kota adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Bahwa Sistem Otonomi Daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan

dan saling berhubungan dalam wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah Otonom sebagai sebutan umum bagi Provinsi, Kabupaten dan Kota, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Bahwa Sistem Pemerintahan Daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan dalam penyelenggaraan urusan Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah sebagai fungsi-fungsi pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan lembaga pemerintahan daerah menurut asas desentralisasi. Pemerintah Daerah adalah unsur lembaga pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain, yang

berfungsi sebagai lembaga eksekutif daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya yang disebut DPRD, adalah unsur lembaga pemerintahan daerah yang berfungsi sebagai lembaga legislatif daerah.

Selain itu UU No.32 Tahun 2004 juga menjelaskan bahwa Pemberian Otonomi juga dilaksanakan secara nyata dan bertanggungjawab. Dimana prinsip otonomi nyata merupakan keleluasaan daerah untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan dalam bidang tertentu yang senyatanya telah ada dan mempunyai potensi untuk tumbuh, hidup, berkembang di daerah sesuai dengan ciri dan karakter yang dimiliki daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggungjawab merupakan perwujudan dan pertanggung jawaban terhadap pemberian hak dan wewenang kepada daerah. Hal ini diwujudkan dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus diemban oleh daerah untuk mencapai tujuan pemberian otonomi, yaitu berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat, daerah, dan antar daerah dan dijalankan dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kesempatan yang diberikan oleh pemerintah pusat ini adalah sebagai bentuk implementasi

kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah (Otda) di Indonesia dan diharapkan pemerintah daerah harus bisa menciptakan kemandirian. Oleh karena itu pemerintah daerah dituntut untuk kreatif dan inovatif dalam mengoptimalkan berbagai potensi sumber daya yang ada, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam yang secara signifikan akan mendukung dan memperkokoh pembangunan nasional dalam bingkai NKRI.

Seperti kita ketahui bahwa dalam sistem pemerintahan NKRI tidak menganut paham “sentralisme” dalam kekuasaan, melainkan mengakui dan menganut prinsip “desentralisasi” dalam pemerintahan. Hal ini sesuai dengan amanat UUD, dalam rangka menjalankan prinsip desentralisasi di wilayah NKRI dengan membentuk daerah-daerah Provinsi, dan wilayah provinsi dibentuk daerah-daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom. Walaupun dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan, tidak sepenuhnya dilaksanakan secara “desentralistik”, tetapi ada beberapa bagian yang tetap dilaksanakan secara “sentralistik”, karena pertimbangan pencapaian tujuan, dayaguna dan hasilguna, serta karena sifat dan coraknya yang tidak bisa lain harus diselenggarakan secara sentral. Pertimbangannya didasarkan kepada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan keserasian

hubungan pengelolaan urusan pemerintahan, sebagaimana dianut dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999.²⁶

Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya, sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat kepada otonomi yang luas. Pendapat tentang otonomi daerah ini, juga sejalan dengan yang dikemukakan oleh Vincent Lemius (1986) bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam memenuhi kebutuhan daerah harus tetap memperhatikan kepentingan nasional, sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terlepas dari beberapa pendapat tentang pengertian otonomi sebagaimana dikemukakan di awal bab ini, bahwa dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa otonomi daerah

²⁶ Lihat Pejelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, bila dikaji lebih jauh isis dan makna yang terkandung dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004, maka otonomi daerah mempunyai arti bahwa daerah harus mampu:

1. Berinisiatif sendiri, artinya daerah harus mampu menyusun, merencanakan, dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri.
2. Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya dengan memperhatikan perundang-undangan yang lebih tinggi, pembangunan daerah dan aspirasi dan kebutuhan yang berkembang di masyarakat.
3. Menggali sumber-sumber keuangan sendiri menurut sistem pembagian urusan antara pusat dan daerah.
4. Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarannya.

B. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Undang-undang No.32 Tahun 2004 menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Sebagaimana dimaksud dalam ketentuann Pasal 2, Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan denhan 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 adalah untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

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.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di

samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. Pembagian Urusan Pemerintahan

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/ tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi enam hal yaitu : 1) *politik luar negeri*; 2) *pertahanan*; 3) *keamanan*; 4) *moneter*; 5) *yustisi*; 6) dan *agama*.

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian

atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang berisifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah, Daerah provinsi, Daerah Kabupaten/Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi; eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

- Kriteria *eksternalitas* adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang

ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

- Kriteria *akuntabilitas* adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.
- Kriteria *efisiensi* adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh Daerah Provinsi dan/atau

Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah Provinsi dan/atau daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan engan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.

- Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (inter-dependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah

terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada daerah. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.

D. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kepala Daerah sebagai pimpinan Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis dan langsung mengingat menurut Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan balik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sekurang-kurangnya 15 persen dari jumlah kursi DPRD atau 15 persen dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah bersangkutan (Pasal 59 ayat 2).

Dalam proses pencalonan partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan (independent) yang memenuhi syarat (Pasal 59 ayat 3). Kepada daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Menurut UU No.32 Tahun 2004 Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) provinsi, kabupaten, dan kota diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah. KPUD yang

dimaksud dalam undang-undang ini adalah KPUD sebagaimana dimaksud Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk itu tidak perlu dibentuk dan ditetapkan KPUD dan keanggotaannya yang baru. Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka DPRD membentuk panitia pengawas. Kewenangan KPUD provinsi, kabupaten, dan kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih dengan Berita Acara yang selanjutnya KPUD menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada Pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara dan sama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan

daerah bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukann yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

E. Perangkat Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari:

- Unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat;
- Unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah;

- Unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun, tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu, kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

Menurut UU No.32 Tahun 2004, Sekretaris Daerah provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul gubernur dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh

Gubernur atas usul Bupati/Walikota. Sekretaris Daerah karena kedudukannya adalah sebagai pembinaan pegawai negeri sipil di daerahnya.

F. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak

untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip “*uang mengikuti fungsi*”.

Di dalam undang-undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

G. Pengaturan Tentang Kelurahan dan Desa

Adapun mengenai perubahan dan/atau tambahan substansi mengenai pengaturan Kecamatan, Kelurahan dan Desa dalam UU No.32/2004 bila dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 meliputi:

- Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh seorang Camat. Camat dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Tanpa menunggu pelimpahan wewenang dari Bupati atau Walikota, undang-undang mengamanatkan agar camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi: mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya.

- Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dan dipimpin oleh seorang lurah. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat. Lurah dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang dari Bupati atau Walikota.

Tanpa menunggu pelimpahan wewenang dari Bupati atau Walikota, undang-undang mengamanatkan Lurah menyelenggarakan tugas; pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan masyarakat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas lurah maka di kelurahan dapat dibentuk lembaga lain sesuai kebutuhan.

- Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup; urusan pemerintahan yang

sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada Desa. Desa berada di Kabupaten dan Kota.

- Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa bersangkutan. Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya berlaku ketentuan hukum adat setempat.
- Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan PNS secara bertahap diangkat menjadi PNS sesuai peraturan perundang-undangan.
- Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- Badan Perwakilan Desa yang ada selama ini berubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa bersangkutan. Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa,

menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa terdiri dari wakil penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam hal ini seperti ketua rukun warga, pemangku adat dan tokoh masyarakat. Masa jabatan Badan Permusyawaratan Desa 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

- UU N0. 32 Tahun 2004 secara mendasar mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepala desa melalui Pemerintah Desa dapat diberikan penugasan atau pendelegasian dari Pemerintah ataupun Pemda untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Terhadap desa di luar desa gineologis yaitu desaa yang bersifat administratif, otonomi desa diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti dari perkembangan dari desa itu sendiri.
- Kepada Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan

Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawaban dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

H. Legislasi Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam legislasi daerah antara lain dalam bentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah daerah lain. Perda sebagaimana dimaksud di atas merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sesuai dengan Pasal 5 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan Perda berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi; a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Sedangkan materi muatan Perda mengandung asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhineka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau; j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang akan dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuannya daerah lainnya yang bersifat mengatur (regeling) diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu tersebut rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.

I. Pengawasan Terhadap Produk Legislasi Daerah

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Obyek pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Istilah peraturan kepala daerah tidak dikenali dalam UU No.22/1999, karena dalam Pasal 22 UU tersebut hanya dikenal adanya keputusan kepala daerah (biasa

bersifat *regeling* atau *beschikking*). Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, oleh Pemerintah dilakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut:

- a) Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur *pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR* sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
- b) Pengawasan terhadap semua peraturan daerah *di luar* yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi, dan Gubernur untuk kabupaten/ kota untuk memperoleh klarifikasi paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan perda tersebut Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah berhak mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan terhadap pembatalan perda tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda tersebut, maka Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

BAB V

MASA DEPAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999, meski kedua UU tersebut sama-sama lahir pada era reformasi dan didasari sebagai antitesa sistem sentralistik pemerintah Orde Baru terdapat beberapa perbedaan perubahan kebijakan penyelenggaraan

otonomi daerah yang cukup mendasar. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk menyempurnakan berbagai pengaturan dalam UU sebelumnya yang banyak menimbulkan permasalahan karena ketidakjelasan atau mengandung multitafsir lapangan. Beberapa kebijakan baru di bidang otonomi daerah yang perlu digaris bawahi, antara lain:

- Hampir seluruh UU yang ada dalam sejarah pemerintahan Indonesia modern tidak ada yang berjalan sebagaimana mestinya. Pelimpahan wewenang dan kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah mengalami kemandekan,
- Beberapa UU justru terkesan “melegalkan” semangat sentralistik.
- Dua “gaya” pemerintahan yang diterapkan sebelum reformasi-Orde Lama dan Orde Baru ada kemiripan hanya berbeda bentuk dan pelaksanaannya saja. Namun, semangatnya tetap sama: sentralistik dan otoritarian. Bedanya, Orde Lama lebih mengedepankan semangat revolusioner, sedangkan Orde Baru lebih mengedepankan slogan-slogan pembangunanisme.

- Rezim Orde Baru sedikit lebih terbukti menguasai sistem pemerintahan selama lebih dari tiga dasawarsa, paradigma otoriter dan sentralistik dijadikan instrumen kekuasaan yang dianggap efektif.
- Paradigma ini diimplementasikan dalam dua bentuk. Pertama, sentralisasi kekuasaan merupakan prakondisi bagi stabilitas politik yang menjadi *condition qua non* bagi suksesnya pembangunan nasional. Kedua, sentralisasi dalam retribusi dan pengelolaan kekayaan nasional “diyakini” akan menjamin terciptanya pemerataan dan keadilan antar daerah. Implementasi paradigma sentralistik itu dibidang politik dan pemerintahan telah melahirkan permasalahan yang sangat akut.
- Sebelum otonoomi daerah diberikan secara penuh pada era reformasi, birokrasi pada tiap level pemerintahan daerah kental dengan istilah-istilah “penguasa tunggal”. Istilah ini, paling tidak mengandung dua makna. *Pertama*, nuansa otoritarianisme memang diberi ruang untuk kepala daerah. Indikasi ini bisa dilihat pada ketidakberdayaan institusi kontrol, baik yang berasal dari DPRD, maupun kelompok-kelompok “oposisi” di luar institusi formal. *Kedua*, kepala

daerah baik tingkat I maupun tingkat II, lebih berperan sebagai wakil Pemerintah Pusat daripada Pemerintah Daerah itu sendiri. Artinya, penyerapan aspirasi masyarakat kurang dianggap urgent. Petunjuk dari pusat, seperti istilah petunjuk teknis, petunjuk pelaksana, lebih diutamakan dan melekat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Memang pada era reformasi, sistem sentralistik yang selama tiga dasawarsa menjadi andalan pemerintahan Soeharto telah kehilangan sakralitas antara lain karena dinilai turut berkontribusi atas disparitas pembangunan yang berujung pada krisis kebangsaan multidimensional. Maka tidak mengherankan apabila sesaat setelah Soeharto berakhir, antitesa sistem sentralistik, yakni pemerintahan desentralisasi mendapat dukungan luas dari publik Indonesia.

Inilah mungkin kata yang tepat bagi kondisi pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia khususnya kebijakan tentang Otonomi Daerah yang dalam prakteknya seolah-olah mengalami kebimbangan. Dapat dibayangkan, sejak kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 hingga tahun 2004 kita telah dapat memilah periode otonomi yang berbeda-beda sebanyak 7 kali sebagaimana

diterangkan dalam bab III di dalam sebuah sistem konstitusi yang berubah sebanyak 6 kali, yang secara singkat dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Republik (I) adalah masa berlakunya konstitusi yang disahkan oleh PPKI yang kemudian dikenal dengan UUD 1945, TEPATNYA ADALAH 18 Agustus 1945-15 Agustus 1950.
2. Republik (II) adalah masa berlakunya konstitusi federal yang dikenal dengan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, tepatnya 27 Desember 1949-15 Agustus 1950.
3. Republik (III) adalah masa berlakunya konstitusi Negara Kesatuan yang lebih dikenal dengan nama UUD Sementara 1950, tepatnya adalah 15 Agustus 1950- 5 Juli 1959.
4. Republik (IV) adalah masa diberlakukannya kembali konstitusi yang disahkan PPKI yang dikenal dengan UUD 1945, tepatnya adalah 5 Juli 1959- 19 Oktober 1999.
5. Republik (V) adalah masa perubahan secara mendasar terhadap konstitusi “UUD 1945” yang dilakukan secara bertahap sebanyak empat kali, tepatnya antara 19 Oktober 1999- 10 Agustus 2002.

6. Republik (VI) adalah masa berlakunya konstitusi “UUD 1945” yang telah diubah sebanyak empat kali, tepatnya mulai 10 Agustus 2002 sampai ada perubahan yang bersifat mendasar atau ada penetapan konstitusi baru.

Dari uraian singkat tersebut, maka pesan Soekarno menjadi begitu relevan dalam konteks pengelolaan dan pelaksanaan pemerintahan khususnya Pemerintahan Daerah yang hendak diatur melalui pola Otonomi Daerah.

B. Pemikiran tentang Demokrasi

Bercermin dari perjalanan panjang pelaksanaan Demokrasi di Indonesia dari sejak jaman Kolonial Pemerintahan Hindia Belanda hingga sampai pada Era Reformasi seperti sekarang ini, kita akan tergelitik oleh suatu pertanyaan “mungkinkah demokrasi di Indonesia dapat ditegakkan pada era kepemimpinan Indonesia masa mendatang?” pertanyaan ini tentu saja akan sulit untuk diberikan jawaban mengingat bahwa karakter kepemimpinan akan selalu berpengaruh terhadap kebijakan-kebijakan di dalam mengelola pemerintahan, seperti juga kekuatan-kekuatan politik yang selalu mendominasi dan mempengaruhi berbagai kebijakan

dan peraturan pemerintahan. Seoeerti kenyataan yang terjadi sekarang ini telah terjadi perubahan besar dalam panggung politik yang lebih memberikan peluang bagi tegaknya demokrasi seperti berdirinya beberapa partai politik yang hampir semuanya bertujuan menegakkan demokrasi. Parati-partai tersebut juga didukung oleh berbagai komponen masyarakat, seperti para cendekiawan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), mahasiswa, serikat-serikat guru, dan media masa dan sebagainya. Namun, sampai dimana penegak demokrasi tersebut dapat secara mulus terus berjalan?, mengingat bahwa konstelasi politik yang ada belum memungkinkan tumbuhnya demokrasi yang sebenarnya karena masih banyaknya rekayasa dan intrik yang berlaku. Di samping itu, masih terdapat lembaga-lembaga pemerintah yang tetap berupaya mempertahankan status *strip quo*. Demikian pula undang-undang pemilu dan sistim politik yang ada masih memungkinkan terjadinya hal itu. Apabila kondisi yang sedemikian itu terus bertahan, bukan tidak mungkin ini kita akan kembali pada masa Orba, yang berisi pernyataan pahit bahwa pemerintah pusat menguasai segala-galanya. Kalau kita bersedia melakukan perubahan dan pembenahan yang serius dan efektif tentulah hal ini tidak akan terjadi.

Perubahan mendasar yang perlu dilakukan di antaranya adalah pola hubungan antara pusat dan daerah yang lebih berimbang sebagaimana telah ditetapkan secara normatif baik dalam perubahan UUD 1945 maupun dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ini penting dilakukan kalau ingin Indonesia tetap menjadi satu negara yang utuh (Negara Kesatuan) serta untuk mewujudkan mekanisme "*check and balance*" seperti fungsi pelayanan publik, pengawasan dan penegakan hukum. Sebagai contoh dalam hal pembagian devisa negara, pusat dan daerah yang dulu mayoritas diambil oleh pusat dan hanya sebagian kecil yang diambil ke daerah. Sekarang harus dibalik, sebagian besar untuk daerah asal yang menghasilkan devisa dan sepertiganya untuk pemerintah pusat. Dengan penghasilan itu plus penghasilan pusat dan pendapatan non-ekspor (pajak, cukai, dsb) cukup untuk biaya pemerintah pusat dan daerah-daerah miskin.

Demikian juga dalam hal peningkatan kepada daerah, harus diubah sistem dan mekanismenya yakni tidak semata-mata tidak ditentukan oleh kehendak pusat tetapi ditentukan secara mandiri oleh daerah masing-masing melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat pemerintah pusat hanya sebagai wasit dan menjaga konstitusi dalam praktek pemilihann

kepala daerah yang dilakukan oleh masyarakat setempat. Dalam pemilihan pemerintah daerah, pemerintah pusat hanya berfungsi menetapkan standar belaka yang harus diikuti oleh Pemerintah-Pemerintah Daerah. Kecenderungan untuk korupsi pun akan menurun karena mengecilnya peran pemerintah pusat berarti meningkatnya pengawasan legislatif daerah. Ini pun masih disertai dengan pengawasan yang teliti dari pihak yudikatif. Dalam hal ini berarti yudikatif harus ditunjuk oleh pihak legislatif sebagai representasi dan manifes kedaulatan rakyat bukan oleh eksekutif yang sebenarnya hanya manifes kadaulatan birokrasi, seperti selama ini terjadi demikian juga dengan institusi-institusi yang ada.

Dengan pola ini akan terjadi perampangan struktur pemerintah pemerintah secara cepat, kontrol dan pengawasan bisa lebih mudah dan efektif sehingga menekan terjadinya kolusi antara pemimpin pusat dan daerah. Pegawai Negeri juga akan terbagi menjadi dua, yaitu Pegawai Negeri Daerah dan Pegawai Negeri Pusat. Dimana saat dipahami pegawai negeri pusat adalah mereka yang berada di pusat dan menjadi bagian kelompok elit kekuasaan yang memiliki otoritas lebih dibandingkan pegawai negeri daerah. Pengertian pegawai negeri pusat dan daerah di sini tidak demikian. Perbedaan ini dimaksudkan

untuk pembagian tugas dan tanggungjawab serta wilayah kerja masing-masing agar dapat bekerja secara efisien dan efektif., sementara prioritas dan posisi masing-masing tetap sama. Dengan sistem ini, perwakilan-perwakilan departemen-departemen di daerah akan hilang kecuali beberapa saja, dan digantikan oleh kantor-kantor daerah (termasuk ekspor). Pembagian urusan antara pemerintah dan pemerintah daerah harus secara tegas dilaksanakan secara berimbang.

Begitu juga di dalam pernyataan hubungan kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah daerah secara kelembagaan untuk diarahkan mempertegas kedudukan masing-masing lembaga baik vertikal maupun daerah otonom dengan harapan dapat bersinergi dengan kewenangan lembaga lain sehingga pelaksanaan pengambilan kebijakan publik, khususnya dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan baik melalui peraturan pemerintah, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, penyusunan APBD maupun kebijakan-kebijakan pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat dilakukan secara baik dan mengakomodir semua kepentingan.

Persoalan-persoalan di atas yang memnjadi indikasi bahwa demokratisasi meski kecil dan lambat

mulai tumbuh dan bergerak. Dikatakan demikian karena belum terjadi perubahan titik berat dari kerja institusi-institusi yang ada. Di samping itu, untuk jarak lima sampai sepuluh tahun ini pihak yudikatif belum memiliki independensi penuh dan masih bergantung pada pihak eksekutif. Pemindahan tugas keamanan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah bukanlah sesuatu hal yang mudah dicapai.

C. Mencari Format Ideal Otonomi Daerah

Ketika dihadapkan pada pencarian format ideal tentang Otonomi Daerah di Indonesia, maka tentu kita akan berfikir ulang dan menata ulang baik dari tinjauan sosiologi hukum maupun lebih mendasar lagi pandangan format ideal itu dilihat secara paradigmatik, yaitu; paradigma filosofis, kebijakan politis, dan peraturan perundang-undangan mengenai sistem pemerintahan dan pemerintahan daerah khususnya. Di samping tujuan secara umum guna mencapai efisiensi birokrasi, mendekatkan pelayanan, mengurangi beban administrasi dan menyertakan elemen rakyat.

Menurut sepanjang pengamatan saya, bangsa ini sedang mencari-cari dan berusaha menemukan satu format konstitualisme yang baru bagi dirinya,

untuk kepentingan penataan ulang sistem manajemen kehidupan bangsa ini di semua bidang politik ekonomi, sosial budaya, dan Hankam, termasuk mengenai pemerintahan dan Otonomi Daerah.²⁷

Setidaknya terdapat tiga dimensi yang bertalian erat satu sama lain, yang ketiganya telah dapat kita lihat sejak awal kemerdekaan hingga saat ini yang dalam pencarian format ideal atau model pemerintahan dan otonomi daerah setidaknya disesuaikan dengan kondisi sosiologis masyarakatnya maupun tuntutan perkembangan politik di Indonesia, baik dalam skala lokal, nasional, regional, maupun global. Silih berganti UUD, begitu pula induk, *policy* (misalnya GBHN/RPJ), disusul peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan dan otonomi daerah, toh sampai hari ini belum juga ditemukan satu format yang dinilai mantap dan menjanjikan bagi bangsa ini, terlebih-lebih bagi masyarakat di daerah. Justru gerakan disintegrasi dan separatisme yang bermunculan dimana-mana.

Sehingga dalam kerangka pencarian format ideal otonomi daerah itu hendaknya kita semua

²⁷ Prof. Dr. Solly Lubis, S.H., *Masalah-Masalah Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar 14-18 Juli 2003.

kembali bertanya apa latar belakang semua itu? Di mana letak akar permasalahannya?. Di UUD-kah, di GBHN-kah, rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) 25 tahunan? RPJM tahunan? Atau di UU dan lainnyakah? Atau di dalam niat dan tekad serta mental dan perilaku penguasa di Pusat atau di Daerah? Atau di semuanya itu?

Dari catatan sejarah dan berdasarkan pengalaman dan pengamatan di lingkungan pemerintahan dan analisa teoritis-konsepsional maupun praktis-operasional, di setiap mata rantai persoalan itu perlu dilakukan pembenahan yang dalam situasi demikian, UUD-lah yang terutama dicermati sebagai konsep dasar sistem yang akan menjadi sumber paradigma dasar yang ideal untuk membuahi semua masalah pemerintahan termasuk soal format ideal Otonomi Daerah.

Kana tetapi, dalam proses pencarian format Otonomi Daerah yang ideal itu kita seolah terombang-ambing oleh keseimbangan kita sendiri dan terombang-ambing oleh apa yang dilihat di negara-negara lain, yang kita adopsi menjadi peraturan perundang-undangan termasuk dalam mengamandemen konstitusi kita.

Kebimbangan yang ada seolah terlegitimasi baik dalam sejarah pemerintahan dan otonomi daerah yang tidak tetap maupun pandangan dari sisi pandang seorang sosiolog dari Universitas Indonesia, Dr. Hanneman Samuel yang secara terang-terangan menyebut bahwa:

“Persoalan utamanya adalah: Indonesia terus-menerus didudukkan secara inferior di hadapan peradaban Barat. Lebih spesifiknya penelitian yang ada tentang Indonesia jarang mengangkat perspektif rasionalitas untuk memandang masyarakat ini, Indonesia tetap saja dipandang sebagai masyarakat yang kurang modern.”

Dari cara pandang demikian itu lahirlah para peneliti dan ahli-ahli dari beragam bidang yang justru menampilkan sisi negatif, sisi pesimis dan aspek-aspek mistis non realistis dari ke-Indonesia-an kita, yang secara tidak sadar meneruskan tradisi kolonial yang mengecilkan masyarakat ‘pribumi’, masyarakat mereka sendiri, mengerdikan masyarakatnya tanpa mau melihat kearifan-kearifan lokal yang kita miliki termasuk dalam hal otonomi daerah.

Padahal pengalaman sejarah bangsa ini membuktikan bahwa kita memiliki kemampuasn untuk bangkit dan menata kembali Pemerintahan yang dapat dilihat sebagai lenturnya masyarakat

Indonesia atas perubahan-perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari pusat hingga daerah. Dan dalam era demokrasi dan globalisasi dewasa ini, 'kelenturan' itu merupakan modal yang sangat berharga. Apalagi dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, memposisikan daerah dan masyarakat menjadi pelaku mewujudkan kesejahteraan sosial dengan melaksanakan kebijakan publik melalui pelayanan prima, penegakan aturan hukum dan pemberdayaan masyarakat.

Oleh karena itu, secara garis besar format otonomi daerah yang ideal setidaknya memiliki tiga tujuan pokok yang bersifat politik, administratif dan sosial ekonomi. Tujuan politik mencakup demokratisasi infrastruktur (instrumen) politik melalui partai politik (Parpol) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Tujuan administratif meliputi pembagian urusan pemerintahan, sumber keuangan, penguatan dan pembaruan manajemen pemerintahan, dan pembangunan sumber daya manusia (SDM) aparatur pemerintah lewat pemilihan kepala daerah (Pilkada). Dan tujuan sosial ekonomi berusaha meningkatkan indeks pembangunan manusia (IPM), kerukunan dan ketahanan sosial. Ketiga tujuan tersebut yang apabila dapat dicapai minimal telah dapat memenuhi harapan adanya format ideal suatu otonomi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Chanda Pratama, Jakarta, 1966.
- Amal, Ichlasul, *Regional and Central Government in Indonesian Politics*, Gadjahmada University Press, Jogjakarta, 1992.
- Arief Budiman, "*Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*", PT. Gramedia Pustaka Utama, JAKARTA, 1996.
- C.S.T. Kansil, "*Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*", Balai Pustaka, Jakarta, 1989.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, jakarta, Cet ke-3, 1990.
- De Soto, Hernando, "*Masih Ada Jalan Lain Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*", Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1991.
- Djohan, Djoeharmansyah, "*Pembuatan Kebijakan Otonomi Daerah Bermuatan Budaya Lokal (Studi tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi*

- Papua*). Disertasi Doktor pada Universitas Padjajaran, Bandung.
- Dwiyanto, Agus, *"Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi"*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Enrich, Eugen, *Fundamental Principles of The Sociology of Law*, Russel & Russell, New York, 1962.
- Evan, Wiliam M., *Social Structure and Law Theoretical and Empirical Perspectives*, Sage Publication, London 1990.
- Haris, Syamsudin, *"Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah"*, AIPI, Jakarta, 2002.
- <http://www.wikipedia.com>
- John Gilissen, Emertus, dan Frits Gorle, Emeritus, *"Sejarah Hukum Suatu Pengantar"*, Bandung, cet ke-3. 2007.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *"Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional"*, Bina Cipta, Bandung, 1976.
- _____, *"Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional"*, Bina Cipta, Bandung, 1986.

Latif, Yudi, *"Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila"*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.

Lubis, Solly, Prof. Dr.. *"Masalah-Masalah Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah"*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI.

Masinambow, E.K.M. dkk, *"Hukum dan Kemajemukan Budaya"*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000.

M. Tahir Azhary, *"Negara Hukum"*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992.

Nugroho, Riant & Tri Hanurita S, *"Tantangan Indonesia, Solusi Pembangunan Politik Negara Berkembang,"* Elex Media Komputindo, Jakarta, 2005.

Rahardjo, Satjipto, Prof. Dr. *"Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan"*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2002.

Soerya Respationo, *"Sejarah Hukum"*, Ciptapustaka Media Perintis, Bandung, 2011

_____, *"Politik Hukum"*

_____, “Etika Politik

_____, “ Politik Kontemporer.

_____, “ Pembagian Urusan Pemerintah dan
Pemerintah Daerah”

Wibowo, I, “*Negara dan Masyarakat, Berkaca dari
Pengalaman Republik Rakyat China*”, PT
Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

Wignyosubroto, Soetandyo dkk. “*Pasang Surut
Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*”,
Institute for local Government, Yayasan Tifa,
Jakarta, 2005.

Referensi Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS
1949);

Undang-undang RIS No. 7 Tahun 1950 (UUD
Sementara 1950);

UU Pokok No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan
Daerah (RI-Yogyakarta).

UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok
Pemerintahan Daerah (LN Tahun 1957 No.6);

UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok
Pemerintahan Daerah (LN Tahun 1965 No. 83;
TLN No.2778);

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (LN Tahun 1974 No. 38; TLN No. 3037);

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 1999 No.60; TLN No. 3839);

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 2004 No.125; TLN No. 4437).

BIODATA PENULIS



H.M. SOERYA RESPATIONO, lahir di Semarang-Jawa Tengah, pada tanggal 12 September 1959. Meraih gelar Sarjana Hukum (S1) dari Fakultas Hukum Universitas Gadjahmada Yogyakarta, lulus tahun 1987. Selanjutnya melanjutkan pendidikan Ilmu hukum Program Pasca Sarjana Magister Hukum (S2), Sekolah Tinggi IBLAM (Institute of Business Law and Legal Management), lulus tahun 2003, dan dilanjutkan dengan mengikuti Program Pasca Sarjana (S3), Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makasar-Ujungpandang, lulus tahun 2005.

Sebelum memasuki kancah politik sempat menggeluti dunia kepengacaraan (Pengacara, Advokat-Penasihat Hukum) di Batam dan berbagai kegiatan-kegiatan organisasi, kepertaian, pelatihan, seminar dan sebagainya.

Didunia Politik di Kota Batam dimulai pada tahun 2000 masuk pada lembaga legislatif sebagai

Wakil Ketua DPRD Kota Batam periode tahun 2000-2004, berlanjut sebagai Ketua DPRD Kota Batam periode tahun 2004-2009, kemudian terus berlanjut pada DPRD tingkat Provinsi selaku Wakil Ketua DPRD Provinsi Kepulauan Riau periode tahun 2009-2014. Namun di awal periode atau ketika pada pemilihan Kepala Daerah tahun 2010 berhasil meraih suara terbanyak dan terpilih sebagai Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau untuk periode 2010-2015.

Selama dalam menggeluti dunia perpolitikan pada jabatan-jabatan tersebut, juga sempat memperoleh kepercayaan menjadi Ketua Umum ADEKSI (Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Seluruh Indonesia), periode tahun 2004-2009. Dewan Pembina Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (IKA-FHUU) Makassar, periode tahun 2005-2010. Ketua Umum Pengurus Daerah Keluarga Alumni Gadjahmada (KAGAMA) Propinsi Kepri, masa bhakti 2006 – 2011.

Anggota Asosiasi Pemerintahan Kota se Asia-Pasifik (Asia-Pasific United Cities and Local Government/UCLG) tahun 2000. Executive Beureu pada UCLG (Asia-Pasific United Cities and Local Government) periode tahun 2007-2012. World Council pada UCLG (Asia-Pasific United Cities and Local Government) periode tahun 2007-2012. Ketua

Umum KONI Kota Batam, periode tahun 2005-2010. Ketua DPD PDI – Perjuangan Propinsi Kepulauan Riau, periode tahun 2006-2010 dan periode 2010-2015, serta beberapa paguyuban, LSM, Ormas dan organisasi lainnya. Sementara itu hingga sampai saat ini masih aktif mengajar di Universitas Batam (UNIBA) pada Program Pasca Sarjana (S-2) Magister Hukum.

Tentang Penulis



H.M. SOERYA RESPATIONO, lahir di Semarang-Jawa Tengah, pada tanggal 12 September 1959. Meraih gelar Sarjana Hukum [S1] dari Fakultas Hukum Universitas Gadjahmada Yogyakarta, lulus tahun 1987. Selanjutnya melanjutkan pendidikan Ilmu hukum Program Pasca Sarjana Magister Hukum [S2], Sekolah Tinggi IBLAM (Institute of Business Law and Legal Management), lulus tahun 2003, dan dilanjutkan dengan mengikuti Program Pasca Sarjana [S3], Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar-Ujungpandang, lulus tahun 2005

Didunia Politik di Kota Batam dimulai pada tahun 2000 masuk pada lembaga legislatif sebagai Wakil Ketua DPRD Kota Batam periode tahun 2000-2004, berlanjut sebagai Ketua DPRD Kota Batam periode tahun 2004-2009, kemudian terus berlanjut pada DPRD tingkat Provinsi selaku Wakil Ketua DPRD Provinsi Kepulauan Riau periode tahun 2009-2014. Namun di awal periode atau ketika pada pemilihan Kepala Daerah tahun 2010 berhasil meraih suara terbanyak dan terpilih sebagai Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau untuk periode 2010-2015.

Selama dalam menggeluti dunia perpolitikan pada jabatan-jabatan tersebut, juga sempat memperoleh kepercayaan menjadi Ketua Umum ADEKSI (Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Seluruh Indonesia), periode tahun 2004-2009. Dewan Pembina Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (IKA-FHUH) Makassar, periode tahun 2005-2010. Ketua Umum Pengurus Daerah Keluarga Alumni Gadjahmada [KAGAMA] Propinsi Kepri, masa bhakti 2006 – 2011.

Anggota Asosiasi Pemerintahan Kota se Asia-Pasifik [Asia-Pasific United Cities and Local Government/UCLG] tahun 2000. Executive Beureu pada UCLG [Asia-Pasific United Cities and Local Government] periode tahun 2007-2012. World Council pada UCLG [Asia-Pasific United Cities and Local Government] periode tahun 2007-2012. Ketua Umum KONI Kota Batam, periode tahun 2005-2010. Ketua DPD PDI – Perjuangan Propinsi Kepulauan Riau, periode tahun 2006-2010 dan periode 2010-2015, serta beberapa paguyuban, LSM, Ormas dan organisasi lainnya. Sementara itu hingga sampai saat ini masih aktif mengajar di Universitas Batam (UNIBA) pada Program Pasca Sarjana [S-2] Magister Hukum.

PENERBIT
MUSTIKA KHATULISTIWA CV

PERCETAKAN

 **CV. ZAHIRA UTAMA**

ISBN 978-602-97562-1-0



9 786029 756210