



Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan

**Tentang Pemerintah Daerah
Sejak Tahun 1945 sampai Tahun 2007**

Analisa Historis Yuridis Distribusi Kekuasaan dan
Keuangan Antara Pusat dengan Daerah

Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan

Tentang Pemerintah Daerah
Sejak Tahun 1945 sampai Tahun 2007

Analisa Historis Yuridis Distribusi Kekuasaan dan
Keuangan Antara Pusat dengan Daerah

Oleh :
Azis Suganda
Tri Widya Kurniasari
Asfar Marzuki
Fanny Henry Tondo

Editor :
Azis Suganda



Program Insentif Riset Peneliti dan Perekayasa
2009



©2010 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan

Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Tentang Pemerintahan Daerah Sejak Tahun 1945 Sampai Dengan 2007 (Analisa Historis Yuridis Distribusi Kekuasaan dan Keuangan Antara Pusat Dengan Daerah)/Azis Suganda, Tri Widya Kurniasari, M. Asfar Marzuki, Fanny Henry Tondo Jakarta: LIPI Press, 2009

vi + 200 hlm; 14,8 x 21 cm

ISBN: 978-979-799-553-9

1. Peraturan

2. Perundang-undangan

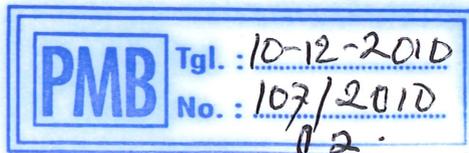
328.37

Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi



LIPI

*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232 Fax.: 021-5701232



=====**KATA PENGANTAR**=====

Penelitian Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Tentang Pemerintah Daerah merupakan penelitian yang diajukan pada Program Insentif bagi Peneliti dan Perekayasa Departemen Pendidikan Nasional dan LIPI pada tahun 2009. Penelitian ini berupaya membuat suatu pemetaan historis tentang perkembangan sistem pemerintahan daerah yang pernah terjadi di Indonesia. Hal yang sangat diperlukan, untuk dapat bercermin dan belajar dari pengalaman masa lampau, dalam upaya memformulasikan sistem pemerintahan daerah yang efektif.

Kendati prinsip desentralisasi dan otonomi daerah selalu ada dengan predikat yang berubah-ubah, namun realitas implementasi desentralisasi dan otonomi daerah pada masa-masa itu nampaknya hampir selalu didominasi dengan nuansa sentralisasi. Desentralisasi dan otonomi daerah lebih dianggap sebagai jargon untuk meredakan gejolak tuntutan daerah akan desentralisasi dan otonomi. Sedangkan predikat yang berbeda-beda terhadap otonomi daerah seperti otonomi riil, otonomi yang bertanggung jawab, dan otonomi yang seluas-luasnya, juga berisi *hidden agenda*, yang membuat Pemerintah Daerah tetap tergantung kepada Pemerintah Pusat. Antara lain misalnya pada pengaturan tentang status dan sistem rekruting Kepala Daerah, syarat-syarat atau kriteria pemberian desentralisasi dan otonomi kepada daerah, dan Sistem Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pada setiap periode undang-undang, di samping adanya pernyataan Pemerintah Pusat untuk memberikan desentralisasi dan otonomi kepada daerah, nampak ada pula keinginan Pemerintah Pusat untuk tetap mempertahankan *status quo* sentralisasi pemerintahan agar tetap berada pada Pemerintah Pusat. Sehingga pengaturan sistem pemerintahan daerah pada masa lampau, seringkali lebih terkesan menjadi ajang tarik-menarik antara keinginan untuk mempertahankan

sentralisasi oleh Pemerintah Pusat dengan tuntutan dari Daerah untuk melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah. Bukan semata-mata suatu upaya pencarian komposisi yang proporsional dan efektif antara sentralisasi dengan desentralisasi dan otonomi daerah.

Penelitian ini dapat terlaksana berkat bantuan berbagai pihak, untuk itu kami ucapkan terima kasih terutama kepada Departemen Pendidikan Nasional yang telah bertindak sebagai *funding*. Kepada rekan sejawat di LIPI, juga tidak lupa kepada para Pengamat Perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah di Jakarta, Yogyakarta dan Surabaya yang telah bersedia menjadi informan dalam penelitian ini.

Jakarta, Desember 2009

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan
Kebudayaan-LIPI

Ttd.

Drs. Abdul Rachman Patji, MA

DAFTAR ISI

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| KATA PENGANTAR..... | i |
| DAFTAR ISI..... | iii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| Oleh: <i>Tim Peneliti</i> | |
| 1.1 Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2 Perumusan Masalah | 3 |
| 1.3 Tujuan | 4 |
| 1.4 Kegunaan | 4 |
| 1.5 Tahapan, Sasaran, Luaran, dan Metodologi | 4 |
| Daftar Pustaka | 11 |
| BAB II PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN PEMERINTAHAN DAERAH PERIODE 1945–1956 | 13 |
| Oleh: <i>Fanny Henry Tondo</i> | |
| 2.1 Pengantar | 13 |
| 2.2 Sekilas Perkembangan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah pada Zaman Sebelum Kemerdekaan | 14 |
| 2.2.1 Zaman Hindia Belanda | 15 |
| 2.2.2 Zaman Pendudukan Jepang | 19 |
| 2.3 Periode Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 | 21 |
| 2.3.1 Status dan Sistem Perekrutan Kepala Daerah | 23 |
| 2.3.2 Desentralisasi dan Otonomi Daerah | 24 |
| 2.3.3 Perimbangan Keuangan | 26 |
| 2.4 Periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 | 28 |
| 2.4.1 Status dan Sistem Perekrutan Kepala Daerah | 29 |
| 2.4.2 Desentralisasi dan Otonomi Daerah | 32 |
| 2.4.3 Perimbangan Keuangan | 39 |
| 2.4.4 Dinamika Masyarakat | 39 |

| | |
|------------------------------------------------|----|
| 2.5 Undang-Undang Negara Indonesia Timur (NIT) | |
| Nomor 44 Tahun 1950 | 40 |
| 2.6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 | 41 |
| 2.7 Kesimpulan | 44 |
| Daftar Pustaka | 46 |

BAB III DINAMIKA PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TAHUN 1956–197349

Oleh: *Asfar Mazuki*

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1 Pengantar | 49 |
| 3.2 Kondisi Pemerintahan Daerah Menjelang Lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1957 | 51 |
| 3.3 Kondisi Pemerintahan Daerah Setelah Lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1957 | 55 |
| 3.4 Struktur Pemerintah Daerah | 59 |
| 3.4.1 Kewenangan DPRD | 60 |
| 3.4.2 Kewenangan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) | 62 |
| 3.4.3 Kewenangan Kepala Daerah | 64 |
| 3.4.4 Isi UU No. 1 Tahun 1957 | 66 |
| 3.4.5 Desentralisasi Finansial | 68 |
| 3.5 Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1957 | 69 |
| 3.6 Dekrit Presiden 5 Juli 1959 | 73 |
| 3.7 Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 | 74 |
| 3.8 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 | 78 |
| 3.8.1 Isi UU Nomor 18 Tahun 1965 79 | |
| 3.8.2 Kewenangan DPRD | 80 |
| 3.8.3 Kewenangan Kepala Daerah | 81 |
| 3.8.4 Desentralisasi Finansial | 83 |
| 3.8.5 UU No.18 Tahun 1965 Urung Dilaksanakan | 85 |
| 3.9 Kesimpulan | 86 |
| Daftar Pustaka | 88 |

| | | |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| BAB IV | UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1974 TENTANG POKOK-POKOK PEMERINTAHAN DI DAERAH: ANALISA HUKUM OTONOMI DAERAH DI ERA ORDE BARU | 91 |
| | Oleh: <i>Tri Widya Kurniasari</i> | |
| 4.1 | Pendahuluan | 91 |
| 4.2 | Pelaksanaan Kewenangan dalam Hukum Tata Negara | 94 |
| 4.2.1 | Pemusatan Kewenangan | 97 |
| 4.2.2 | Pembagian Kewenangan | 99 |
| 4.3 | Pelaksanaan Kekuasaan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 | 100 |
| 4.3.1 | Desentralisasi | 101 |
| 4.3.2 | Dekonsentrasi | 106 |
| 4.3.3 | Tugas Pembantuan | 107 |
| 4.4 | Pemerintahan di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 | 108 |
| 4.4.1 | Prinsip-prinsip Otonomi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 | 108 |
| 4.4.2 | Pelaksana Pemda dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 | 114 |
| 4.5 | Implementasi Otonomi di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Permasalahannya | 121 |
| 4.6 | Otonomi Daerah dengan Pemekaran Wilayah | 133 |
| 4.7 | Penutup | 136 |
| | Daftar Pustaka | 138 |

| | | |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| BAB V | PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN PEMERINTAHAN DAERAH SEJAK TAHUN 1999 | 141 |
| | Oleh: <i>Azis Suganda</i> | |

| | | |
|-------|-------------------------------------------------|-----|
| 5.1 | Pendahuluan | 141 |
| 5.2 | Periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 | 143 |
| 5.2.1 | Kewenangan Daerah | 143 |
| 5.2.2 | Kepala Daerah | 146 |
| 5.3 | Periode Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 | 148 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 5.3.1 Kewenangan Daerah | 148 |
| 5.3.2 Kepala Daerah | 151 |
| 5.4 Perimbangan Keuangan Dalam UU No. 25 Tahun 1999 dan PP No.104 Tahun 2000 | 154 |
| 5.4.1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 | 155 |
| 5.4.2 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 | 159 |
| 5.5 Dinamika Masyarakat | 162 |
| 5.5.1 <i>Legislatve Heavy</i> , Struktur Pemerintah Daerah dan Primordialisme | 164 |
| 5.5.2 Pemekaran Daerah | 167 |
| 5.5.3 Persoalan-persoalan Implementasi | 169 |
| 5.6 Penutup | 170 |
| Daftar Pustaka | 172 |
| BAB VI P E N U T U P | 179 |
| Oleh: <i>Tim Peneliti</i> | |
| BAB VII MATRIK PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PEMERINTAHAN DAERAH | 189 |
| Oleh: <i>Tim Peneliti</i> | |
| 7.1 Matrik Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah Periode Tahun 1945-1956 | 189 |
| 7.2 Matrik Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah Periode Tahun 1957- 1973 | 194 |
| 7.3 Matrik Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah Periode Tahun 1974-1998 | 195 |
| 7.4 Matrik Perkembangan Peraturan Perundang-undang Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 | 198 |

BAB I

PENDAHULUAN

Oleh: Tim Peneliti

1.1 Latar Belakang Masalah

Pada Tahun 1999, telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang juga sangat dikenal sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah. Disebut sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah, karena Undang-Undang ini oleh banyak kalangan dianggap sebagai awal titik tolak pemberian otonomi kepada Daerah, meskipun sebenarnya tidaklah demikian. Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang isinya mengatur tentang Pemerintahan Daerah, prinsip desentralisasi dan otonomi daerah telah ada, walaupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut baru hanya membentuk daerah setingkat Propinsi. Demikian juga pada perkembangan sistem Pemerintahan Daerah selanjutnya. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, prinsip desentralisasi dan otonomi daerah juga selalu ada dan menjadi bagian pokok dalam pengaturan sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.

Kendati prinsip desentralisasi dan otonomi daerah selalu ada dengan sebutan yang berubah-ubah pada setiap periode, namun realitas implementasi desentralisasi dan otonomi daerah pada masa-masa itu nampaknya hampir selalu didominasi dengan nuansa sentralisasi. Desentralisasi dan otonomi daerah lebih dianggap sebagai jargon untuk meredam gejolak tuntutan daerah akan desentralisasi dan otonomi. Sedangkan sebutan yang berbeda-beda terhadap otonomi daerah seperti otonomi riil, otonomi yang bertanggung jawab, dan otonomi yang seluas-luasnya, juga berisi *hidden agenda*, yang membuat Pemerintah Daerah tetap tergantung kepada Pemerintah Pusat. Antara lain misalnya pada pengaturan

tentang status dan sistem rekruting Kepala Daerah, syarat-syarat atau kriteria pemberian desentralisasi dan otonomi kepada daerah, dan Sistem Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pada setiap periode, di samping adanya pernyataan Pemerintah Pusat untuk memberikan desentralisasi dan otonomi kepada daerah, nampak ada pula keinginan Pemerintah Pusat untuk tetap mempertahankan *status quo* sentralisasi pemerintahan agar tetap berada pada Pemerintah Pusat. Sehingga pengaturan sistem pemerintahan daerah pada masa lampau, seringkali lebih terkesan menjadi ajang tarik-menarik antara keinginan untuk mempertahankan sentralisasi oleh Pemerintah Pusat dengan tuntutan dari Daerah untuk melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah, daripada suatu upaya pencarian komposisi yang proporsional dan efektif antara sentralisasi dengan desentralisasi dan otonomi daerah. Sebagai contoh, pada tahun 1992 Departemen Dalam Negeri telah merumuskan kriteria kemampuan daerah untuk menentukan tingkat kemandirian daerah yaitu:

- (1) Kemampuan PAD
- (2) Kemampuan Aparatur
- (3) Kemampuan Partisipasi Masyarakat
- (4) Kemampuan Ekonomi
- (5) Kemampuan Demografi
- (6) Kemampuan Organisasi dan Administrasi

Hasil pengukuran tingkat kemandirian daerah akan dijadikan pertimbangan utama dalam memberikan otonomi daerah. Namun ternyata, dengan menggunakan kriteria tersebut di atas, rata-rata daerah berada pada tingkat kemandirian yang rendah. Artinya, jika pemberian otonomi daerah didasarkan pada tingkat kemampuan daerah yang menggunakan kriteria tersebut, maka kemungkinan terjadinya otonomi daerah menjadi sangat rendah.

Akhir-akhir ini, ketika terbit Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, oleh beberapa kalangan di daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 dianggap cenderung mereduksi kebijakan otonomi daerah Kabupaten/Kota yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Keleluasaan Pemerintah Daerah dalam mengatur organisasi dan wilayahnya menjadi menurun.

Dengan kata lain, seiring dengan berjalannya waktu dan perubahan tampuk pimpinan pada Pemerintah Pusat, selalu terdapat kemungkinan perubahan kadar desentralisasi dan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Persoalannya adalah, bagaimana merumuskan komposisi distribusi kewenangan antara Pusat dan Daerah yang efektif.

Terdapatnya suatu peta yang menggambarkan dinamika tarik-menarik antara sentralisasi dengan desentralisasi dan otonomi daerah yang pernah terjadi di Indonesia, akan sangat bermanfaat untuk bercermin, dan melakukan komparasi dalam upaya mencari komposisi yang efektif antara sentralisasi dengan desentralisasi dalam merumuskan sistem Pemerintahan Daerah.

1.2 Perumusan Masalah

Perkembangan sistem Pemerintahan Daerah yang dianalisis dalam penelitian ini antara lain adalah status Kepala Daerah, sistem rekruting Kepala Daerah, pemberian desentralisasi dan otonomi kepada Daerah, Sistem Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan realitas dalam masyarakat yang menjadi pertimbangan perubahan sistem Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, maka pertanyaan penelitian ini adalah:

- (1) Bagaimana status Kepala Daerah dalam perkembangan sistem pemerintahan daerah?
- (2) Bagaimana sistem rekruting Kepala Daerah?
- (3) Bagaimana perkembangan pemberian sentralisasi dan otonomi daerah?
- (4) Bagaimana perkembangan Sistem Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah?

(5) Bagaimana realitas perkembangan masyarakat yang dijadikan pertimbangan dalam menyusun sistem Pemerintahan Daerah?

1.3 Tujuan

Penelitian ini bertujuan menyusun peta perkembangan sistem Pemerintahan Daerah secara lebih spesifik, adalah aspek-aspek status Kepala Daerah, sistem rekruting Kepala Daerah, syarat-syarat atau kriteria pemberian desentralisasi dan otonomi kepada daerah, Sistem Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan realitas dalam masyarakat yang menjadi pertimbangan pemerintah melakukan perubahan sistem Pemerintahan Daerah.

1.4 Kegunaan

Pemetaan tentang perkembangan sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia sesungguhnya sangat penting, tetapi belum pernah dilakukan. Terdapatnya suatu peta yang menggambarkan dinamika tarik-menarik antara sentralisasi dengan desentralisasi dan otonomi daerah yang pernah terjadi di Indonesia, akan sangat bermanfaat untuk bercermin, dan melakukan komparasi dalam upaya mencari komposisi distribusi kewenangan yang efektif. Selain itu pemetaan ini juga diperlukan untuk menjadi referensi dalam memformulasikan sistem Pemerintahan Daerah yang efektif

1.5 Tahapan, Sasaran, Luaran, dan Metodologi

1.5.1 Tahapan

Penelitian ini mengkaji perkembangan sistem Pemerintahan Daerah. Mengingat luas dan kompleksnya ranah yang dapat dikaji, maka penelitian ini membatasi diri hanya tentang status Kepala Daerah, sistem rekruting Kepala Daerah, pemberian desentralisasi dan otonomi kepada Daerah, Sistem Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan realitas dalam masyarakat yang menjadi pertimbangan perubahan sistem Pemerintahan Daerah. Jangka waktu perkembangan sistem Pemerintahan Daerah juga

dibatasi mulai tahun 1945 sampai tahun 2008. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang dilihat juga dibatasi hanya pada tingkat Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan sistem Pemerintahan Daerah saja.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

- (1) Menyusun riset disain dan instrumen penelitian. Kegiatan ini dimaksudkan untuk mempersiapkan rancangan penelitian secara rinci menyangkut rencana pengumpulan data, tehnik pengolahan dan analisis data baik yang diperoleh dari lapangan maupun kepustakaan, dan format laporan. Termasuk juga strategi pengumpulan data dan pembagian kerja pada peneliti. Selain penyusunan riset disain dibuat juga *interview guide* sebagai instrumen penelitian
- (2) Melakukan pengumpulan data sekunder yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian, baik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku dan artikel baik yang diterbitkan atau tidak diterbitkan dari berbagai sumber
- (3) Pengumpulan data lapangan terutama pengumpulan data primer di daerah penelitian, sambil sekaligus juga mencari data sekunder yang bisa diperoleh.
- (4) Pengolahan data dengan melakukan pemilahan dan kategorisasi data yang telah diperoleh.
- (5) Analisis data yang sudah diolah dengan kategorisasi. Data kepustakaan dianalisis dengan menggunakan analisa isi (*content analysis*)
- (6) Penyusunan laporan pertengahan (*mid term report*), melaporkan hasil kegiatan yang sudah dilakukan dalam rangka monitoring pengelola
- (7) Penyusunan *draft* laporan akhir
- (8) Seminar kecil untuk memperoleh masukan dari pakar
- (9) Perbaikan *draft* laporan menjadi laporan akhir
- (10) Penggandaan laporan

1.5.2 Sasaran

Peta perkembangan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah sejak 1945 sampai 2008 bermanfaat menjadi referensi yang dapat digunakan sebagai pembanding dalam merumuskan sistem Pemerintahan Daerah dengan proporsi komposisi sentralisasi, desentralisasi dan otonomi daerah yang efektif.

1.5.3 Luaran

Keluaran penelitian ini adalah peta perkembangan sistem pemerintahan daerah sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 2008. Aspek yang dipetakan adalah yang menyangkut status Kepala Daerah, sistem rekruting Kepala Daerah, pemberian desentralisasi dan otonomi kepada daerah, Sistem Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan realitas dalam masyarakat yang menjadi pertimbangan perubahan sistem Pemerintahan Daerah.

1.5.4 Metodologi

1.5.4.1 Kerangka Pemikiran

Dalam suatu negara kesatuan, keberadaan sentralisasi dan desentralisasi merupakan suatu keniscayaan. Meskipun sentralisasi dan desentralisasi secara sepintas terlihat sebagai dua hal yang berlawanan (dikotomi), namun sebenarnya merupakan suatu pasangan. Nampaknya, tidak ada satu negarapun di dunia yang tidak memiliki unsur-unsur sentralisasi dan desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerahnya. Umumnya, setiap negara menerapkan kombinasi antara sentralisasi dengan desentralisasi.¹ Adakalanya sentralisasi memang menjadi model yang umum dan dominan terutama bagi negara-negara yang baru tumbuh dan berkembang.

¹Bandingkan dengan David Hulme dan Mark Turner, (1997), *Governance, Administration and Development*. McMillan Press, London hal 159.

Tetapi sekecil apapun, desentralisasi pasti ada.² Terlebih bagi suatu Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) yang selain memberikan pelayanan birokrasi juga berusaha mengusahakan kesejahteraan rakyat. Semakin besar kesadaran negara untuk melakukan efisiensi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya, semakin besar keinginan untuk memandirikan masyarakat, semakin besar pula kebutuhan terhadap desentralisasi.

Desentralisasi dianggap lebih banyak berkonotasi positif dibanding negatifnya. Desentralisasi sering dikaitkan dengan kedekatan (*proximity*), keterkaitan (*relevance*), otonomi, partisipasi, akuntabilitas dan demokrasi. Namun dalam prakteknya, hubungan antara desentralisasi dengan demokrasi tidak selalu linier, bahkan sering problematik. Menurut The Liang Gie,³ aspek-aspek positif desentralisasi antara lain adalah:

- (1) Mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang dapat menimbulkan tirani.
- (2) Tindakan demokratisasi untuk menarik rakyat ikut berpartisipasi dalam pemerintahan dan melatih menggunakan hak-hak demokrasi.
- (3) Untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Ada distribusi urusan kepada pihak yang dianggap lebih tepat mengurusnya. Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
- (4) Secara kultural, agar dapat sepenuhnya bertumpu pada kekhususan suatu daerah seperti geografi, demografi, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan dan latar belakang sejarahnya
- (5) Dari sisi pembangunan ekonomi, agar Pemerintah Daerah dapat membantu pembangunan tersebut secara langsung.

²Bandingkan dengan Hoessein, Bhenyamin (2002), *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan pada “Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Jangka Panjang” yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.

³The Liang Gie, (1968), *Sejarah Petumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jilid 1, Gunung Agung, Jakarta.

Distribusi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada dasarnya berlandaskan 3 (tiga) prinsip yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dewasa ini, karena banyaknya sisi yang melingkupi ketiga prinsip ini, bukan hanya banyak ditinjau dari sudut pandang hukum administrasi negara dan politik, tetapi juga banyak dikaji menurut sudut pandang disiplin lain seperti ekonomi, sosiologi, dan antropologi.

Dalam sudut pandang ilmu politik, desentralisasi dipandang sebagai devolusi kekuasaan (*devolution of power*) dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Sedangkan dalam pendekatan administrasi negara, desentralisasi dipandang sebagai pendelegasian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Rondinelli dan Cheema menyatakan bahwa yang didelegasikan itu adalah kewenangan administratif baik dalam perencanaan maupun pengambilan keputusan. Tujuan desentralisasi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan manajemen Pemerintahan Daerah dalam mengupayakan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Esensi desentralisasi adalah mendekatkan pemerintah ke masyarakat. Dengan keadaan ini dan dengan asumsi Pemerintah Daerah lebih mengerti kebutuhan masyarakat lokal, diharapkan pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat dan lebih tepat, dengan biaya yang lebih rendah. Dua arus diskursus yang masih mengalir sampai saat ini adalah nuansa federasi alam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang masih mengkhawatirkan sebagian pendukung NKRI dan pada tingkat mana desentralisasi akan dititikberatkan, apakah pada tingkat Provinsi atau pada tingkat Kabupaten. Dalam kaitan ini, ide untuk mengembangkan desentralisasi di tingkat Kabupaten sudah lama berkembang. Wakil Presiden RI yang pertama Mohammad Hatta, pada pidato pengukuhan sebagai Doktor Honoris Causa di Universitas Gajahmada 27 November 1956 menyatakan:

”Apabila kita mau mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, pelaksanaan cita-cita lama yang tertanam dalam

pengertian "pemerintah dari yang diperintah", maka sebaik-baiknya titik berat pemerintahan sendiri diletakkan pada Kabupaten. Provinsi dalam sistem ini menjadi badan kordinasi dari pada segala Kabupaten yang berada dalam lingkungannya".⁴

Kajian tentang desentralisasi dalam perspektif ilmu politik maupun administrasi negara telah banyak dilakukan. Namun menentukan kadar atau besaran desentralisasi yang efektif dalam suatu sistem Pemerintahan Daerah, tidak mudah dilakukan. Oleh karena desentralisasi bukanlah suatu yang statis juga bukan hal yang terpisah dengan masyarakat, maka salah satu variabel penting yang terkait dengan proporsi desentralisasi yang efektif adalah kondisi dan dinamika yang terjadi dalam suatu masyarakat. Pemetaan tentang perkembangan desentralisasi yang pernah terjadi dalam suatu sistem Pemerintahan Daerah, menjadi penting untuk bercermin dan belajar dalam upaya merumuskan suatu sistem Pemerintahan Daerah yang memiliki kadar desentralisasi yang efektif.

1.5.4.2 Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data yang diperlukan adalah data sekunder berupa peraturan perundang-undangan (Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah) yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah sejak tahun 1945 sampai tahun 2008, buku dan artikel yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian. Selain itu juga dihimpun data primer yang berupa informasi dan pendapat para informan.

Data sekunder dihimpun melalui penelusuran literatur. Seluruh Peneliti menyebar untuk menghimpun data sekunder dari berbagai sumber dari instansi-instansi, seperti Arsip Nasional dan perpustakaan-perpustakaan. Sedangkan data primer dihimpun dengan melakukan wawancara setengah terstruktur. Oleh karena itu, informan

⁴Anhar Gonggong, 2005, *Desentralisasi: Untuk Kekuasaan atau Demokratisasi dan Kesejahteraan Rakyat*, Kata Pengantar Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Tifa, Jakarta.

ditentukan secara *purposive* dan dipilih berdasarkan penilaian penguasaan terhadap persoalan sistem Pemerintahan Daerah. Pengumpulan data primer di Jakarta dilakukan oleh seluruh Peneliti, sedangkan di Yogyakarta dan Surabaya masing-masing dilakukan oleh 2 (dua) orang Peneliti pada setiap lokasi.

1.5.4.3 Metode Analisis Data

Data sekunder dianalisis dengan menggunakan tehnik analisa isi (*content analysis*) dan diarahkan untuk menjelaskan pertanyaan penelitian. Sedangkan data primer dianalisis dengan melakukan kategorisasi sesuai dengan kebutuhan untuk menjelaskan pertanyaan penelitian. Metode historis yuridis dimaksudkan dengan menelaah perkembangan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang sistem Pemerintahan Daerah yang menyangkut pertanyaan penelitian mulai tahun 1945 sampai dengan tahun 2008. Dengan menjajarkan substansi pertanyaan penelitian mulai dari tahun 1945 sampai dengan tahun 2008, akan dapat dibaca perkembangan kadar desentralisasi dan otonomi daerah yang pernah berlaku di Indonesia.

1.5.4.4 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipilih adalah Jakarta, Yogyakarta dan Surabaya antara lain dengan alasan, ketiga daerah di samping memiliki karakteristik dan status yang khas. Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota Negara, Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa, dan Surabaya sebagai kota terbesar di Indonesia setelah Jakarta. Diharapkan akan diperoleh perbedaan informasi dari Yogyakarta sebagai suatu Daerah Istimewa dengan Surabaya yang bukan Daerah Istimewa. Selain perbedaan status itu, pada kedua daerah ini juga masing-masing terdapat Perguruan Tinggi terkemuka dan banyak terdapat tokoh pemerhati perkembangan Pemerintahan Daerah. Lokasi Jakarta dianggap penting karena sebagai pusat pemerintahan dan pusat dokumentasi peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

- Balitbang Departemen Dalam Negeri, (1992), *Kemampuan Daerah dalam Melaksanakan Otonomi Daerah*, tidak diterbitkan, Jakarta.
- Bowman, Ann Om, Richard C. Kearney, (1996), *State and Local Government*, Boston Toronto: Houghton Mifflin Company, Third Edition.
- Cohen, John M., Stephen B. Peterson, (1999), *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, USA: Kumarian Press.
- Fernandes, Johannes, (1992), "Mencari Bentuk Otonomi Daerah dan Upaya Memacu Pembangunan Regional di Masa Depan" *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial*, PAU-IS-UI dan Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Haris, Syamsuddin dkk, (2002), *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta
- Hoessein, Bhenyamin (2002), "Evaluasi Yuridis Materi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", *Forum Inovasi*, Vol. 2, Maret-Mei, 2002.
- Hidayat, Syarif dan Bhenyamin Hoessein (2001), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, dalam Syamsuddin Harris dkk., "Paradigma Baru Pemerintahan Otonomi Daerah", Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta.
- Hoessein, Bhenyamin (2002), *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan pada "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Jangka Panjang" yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.
- Hulme, David dan Mark Turner, (1997), *Governance, Administration and Development*. McMillan Press, London hal 159

- Mac Andrew, Collins, dan Ichlasul Amal, (1993), *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*, Rajawali, Jakarta.
- Ratnawati, Tri (2007), *Masa Depan Otonomi Daerah*, dalam M. Zaki Mubarak Dkk, "Blue Print Otonomi Daerah", diterbitkan atas kerjasama Kerjasama YHB Indonesia dan Kemitraan, Jakarta.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis & G. Shabbir Cheema, (1983), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, The World Bank, Washington DC,
- Smith, B, (1985), *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, Asia Publishing.

BAB II

PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PEMERINTAHAN DAERAH PERIODE 1945–1956

Oleh: Fanny Henry Tondo

2.1 Pengantar

Perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini telah mengalami pasang surut dalam berbagai aspek, termasuk di dalamnya yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan masyarakat dan negara sejak dahulu sampai sekarang. Salah satu aspek perundang-undangan yang sangat penting dan berkaitan dengan pemerintahan di negara ini yaitu peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, selain Pemerintah Pusat tentu terdapat pula Pemerintah Daerah (*Local Government*) di mana sistem administrasi pemerintahannya ditandai oleh dua pendekatan baik dekonsentrasi maupun desentralisasi.¹ Seperti halnya saat ini, sejak zaman Belanda sebetulnya memang telah ada peraturan perundangan-undangan mengenai pemerintahan daerah, tetapi segala sesuatunya sebenarnya dibuat dalam rangka kepentingan pemerintah Hindia Belanda belaka. Tidak jauh berbeda dengan zaman Hindia

¹Dekonsentrasi ialah administrasi daerah dan fungsi pemerintahan di daerah yang dilaksanakan oleh perangkat pemerintah pusat, sedangkan desentralisasi ialah fungsi pemerintahan tertentu dan kekuasaan mengambil keputusan tertentu yang dilimpahkan kepada pemerintahan daerah yang mencakup lembaga perwakilan yang dipilih. Lihat Devas, Nick *at. al.*, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Belanda, pada zaman pendudukan Jepang pemerintahan Jepang dalam penyelenggaraan pemerintahannya pun tetap terfokus pada kepentingannya terutama untuk kepentingan perangnya di Asia Pasifik.

Pembahasan yang dikemukakan dalam bab ini berhubungan dengan persoalan pemerintahan daerah, seperti status Kepala Daerah, sistem perekrutan Kepala Daerah, kriteria pemberian desentralisasi dan otonomi kepada daerah, dan perkembangan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Selain itu, turut dibahas pula dinamika kemasyarakatan yang melatarbelakangi terbitnya undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut.

Dalam kaitan dengan hal tersebut di atas, maka undang-undang yang akan dibahas yakni berkaitan dengan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah yang diterbitkan sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 1956. Pembahasan akan difokuskan pada beberapa undang-undang yang sangat erat berkaitan dengan persoalan tentang Pemerintahan Daerah, yakni Undang-undang No. 1 Tahun 1945, Undang-undang No. 22 Tahun 1948, Undang-undang Negara Indonesia Timur (NIT) No. 44 Tahun 1950, dan Undang-undang No. 32 Tahun 1956. Akan tetapi, sebelum masuk pada pembahasan tersebut terlebih dahulu akan dipaparkan secara singkat berkenaan dengan peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah pada zaman Pemerintahan Hindia Belanda dan Pemerintahan Pendudukan Jepang, atau dengan kata lain pada zaman sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar paling tidak pembaca bisa mendapatkan gambaran dan perbandingan antara peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah pada saat sebelum kemerdekaan dan sesudahnya.

2.2 Sekilas Perkembangan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah pada Zaman Sebelum Kemerdekaan

Pada bagian ini akan dibahas secara singkat mengenai peraturan perundang-undangan yang ada pada zaman sebelum

kemerdekaan Republik Indonesia. Perkembangan perundang-undangan tersebut dapat dibagi menjadi dua bagian, yakni zaman Hindia Belanda dan zaman Pendudukan Jepang.

2.2.1 Zaman Hindia Belanda

Pada zaman pemerintahan Belanda sebetulnya sudah mulai dirintis pelaksanaan desentralisasi di Indonesia walaupun dalam peraturan dasar ketatanegaraan pemerintahan Hindia Belanda tidak mengenal adanya desentralisasi. Hal ini diawali dengan adanya gerakan Politik Etis (*Ethische Politiek*) di kalangan bangsa Belanda yang tidak menginginkan adanya eksploitasi kekayaan bumi Indonesia tanpa meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Selain itu, dirasakan bahwa pemerintahan yang luas tidak mungkin hanya dilaksanakan dari pusat saja. Hal inilah yang mendorong pemerintah Kerajaan Belanda menetapkan suatu *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch-Indie* (S 1903/329) atau dikenal pula dengan Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatiewet* 1903) (The Liang Gie 1967).

Undang-Undang desentralisasi Hindia Belanda tersebut secara ringkas dapat disarikan sebagai berikut (The Liang Gie, 1967:22). *Pertama*, kemungkinan pembentukan sesuatu daerah dengan keuangan sendiri yang pengurusannya dilakukan oleh sebuah *raad* (dewan perwakilan). *Kedua*, bagi daerah yang dianggap memenuhi syarat, maka setiap kali dengan *ordonnantie* pembentukan dipisahkanlah sejumlah uang setiap tahun dari kas negara untuk diserahkan kepada daerah tersebut serta dibentuk *raad*-nya yang bersangkutan. *Ketiga*, jabatan ketua *gewestelijke raad* dipegang oleh pejabat pusat yang menjadi kepala *gewest* bersangkutan, sedangkan untuk daerah-daerah lainnya ditunjuk dalam *ordonnantie* pembentukan. *Keempat*, para anggota *locale raad* untuk sebagian diangkat, untuk sebagian duduk karena jabatannya dalam pemerintahan dan untuk sebagian lagi dipilih, kecuali *gemeente-raad* yang sejak 1917 semua anggotanya dipilih. *Kelima*, *locale raad* berwenang menetapkan *locale verordeningen* mengenai hal-hal

menyangkut kepentingan-kepentingan daerahnya sepanjang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan pusat. *Keenam*, pengawasan terhadap daerah baik berupa kewajiban daerah untuk meminta pengesahan terlebih dulu bagi keputusannya maupun hak menunda atau membatalkan keputusan daerah berada di tangan Gubernur Jenderal Hindia Belanda.

Dengan demikian, sejak tahun 1903 sudah terdapat *raad* walaupun semua anggotanya dipilih oleh Belanda baik dari para pejabat Belanda sendiri maupun orang-orang Indonesia. Jadi, belum ada sistem pemilihan. Sementara itu, pada waktu tersebut ada perbedaan antara Jawa dan non-Jawa. Di Jawa dan Madura, provinsi, *regentschap*, dan *stadsgemeente* berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun, di luar Jawa berlaku hal yang berbeda. Ada daerah-daerah yang langsung dikuasai oleh Belanda dan ada daerah-daerah yang tidak langsung dikuasai Belanda, tetapi dikuasai oleh penguasa lokal. Hal ini mengandung maksud, kalau semua diambil alih oleh pemerintah Belanda maka tidak ada waktu lagi untuk membangun Kerajaan Belanda sehingga yang diambil hanya beberapa hal saja. Untuk itu, para penguasa lokal tersebut diikat oleh dua macam perjanjian dengan Belanda, yakni kontrak panjang dan kontrak pendek. Isinya sebenarnya sama, hanya kontrak panjang isinya lebih rinci.²

Kontrak panjang berlaku dengan kesultanan-kesultanan atau kerajaan-kerajaan besar seperti Surakarta, Yogyakarta, Deli, dan lain sebagainya. Sementara itu, kontrak pendek dilakukan dengan kesultanan-kesultanan atau kerajaan-kerajaan kecil seperti

²Hasil wawancara yang dilakukan pada tanggal 15 Juli 2009 dengan Bapak Drs. Yosef Riwo Kaho, MPA, mantan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada (UGM). Beliau sekarang mengajar pada program studi politik lokal dan otonomi daerah, Fisipol UGM, dengan fokus pada aspek historisnya. Selain itu, aktifitas lain yang dilakukannya sekarang yakni sebagai staf pengajar pada Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Pakualaman, Mangkunegara, Gowa, dan lain-lain. Namun demikian, intinya sebenarnya tetap sama yakni: (1) Mengakui kedaulatan Pemerintahan Hindia Belanda, (2) Tidak boleh berhubungan dengan bangsa-bangsa lain tanpa sepengetahuan Belanda, (3) Kalau Belanda meminta tanah, maka harus disediakan, dan (4) Kalau Belanda meminta tenaga manusia (untuk dipekerjakan di perkebunan dan sebagainya) harus disediakan.

Disamping itu, ada hal lain yang tersembunyi. Apabila rakyat tidak puas mereka langsung berhadapan dengan raja-raja (penguasanya sendiri). Jadi, tidak berhadapan langsung dengan Belanda. Dengan demikian, di sinilah sebenarnya kelihatan politik yang dilakukan oleh Belanda yaitu politik adu domba, dengan cara mengadu antara penguasa dan rakyatnya sendiri. Raja-raja dipersilahkan memerintah terus, tetapi Belanda tetap mendapat untung dari raja-raja tersebut dan keuntungan tersebut dibawa untuk kepentingan pihak Belanda. Desa-desa tidak diganggu-gugat oleh Belanda, hanya raja-raja saja yang berhubungan dengan rakyat. Yang penting bagi Belanda yaitu keempat hal tersebut tadi. Kalau diminta harus diberikan. Walaupun sebenarnya ada keinginan untuk membuat undang-undang tentang desa (*desa-ordonnantie*) pada tahun 1940 tetapi pada waktu itu pecah Perang Dunia II sehingga tidak bisa dilaksanakan.

Pada perkembangan selanjutnya, setelah undang-undang Desentralisasi 1903 tersebut berjalan dirasakan bahwa undang-undang tersebut belum begitu baik. Hal ini disebabkan karena undang-undang tersebut tampaknya masih sangat sempit, yaitu bukannya membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah yang otonom, melainkan hanya membentuk dewan-dewan daerah yang harus bertanggung jawab atas pengelolaan dan penggunaan uang yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat. Akhirnya, dikeluarkanlah Undang-Undang Tahun 1922 tentang Perubahan Desentralisasi yang menitikberatkan pada pembentukan badan-badan pemerintahan baru dengan mengikutsertakan penduduk asli dengan pemberian hak untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembebanan tanggung jawab

sebagai akibat dari pemberian hak tadi agar lambat laun dapat memperoleh pengalaman politik yang mutlak harus dimiliki untuk pada akhirnya dapat diberikan kepada Hindia Belanda suatu pemerintahan yang bebas nyata dalam lingkungan ikatan dengan Kerajaan (Kaho 1988:23).

Berdasarkan undang-undang tersebut dibentuklah provinsi otonom, kabupaten otonom, dan kota otonom di Indonesia. The Liang Gie (1967: 24-25) mengemukakan beberapa ciri desentralisasi berdasarkan *Wet* 1922 dan *ordonnantie-ordonnantie* pelaksanaannya sebagai berikut. *Pertama*, kemungkinan pembentukan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas daripada *gewest* dulu. Provinsi terbagi dalam *regentschap/groepsgemeenschap* dan *stads-gemeente* yang juga otonom. *Kedua*, otonomi daerah-daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat dipertegas dengan kata-kata "*regeling en bestuur van de huishouding der gemeenschap*" dan *verlenen van medebewind tot uitvoering van asgemeene verordeningen*". *Ketiga*, susunan pemerintah daerahnya pada umumnya terdiri atas tiga organ yaitu *raad*, *college* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan Kepala Daerah (*Gouverneur*). *Keempat*, Kepala Daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai Kepala Daerah administratif sekaligus merupakan organ daerah sebagai ketua *raad* dan ketua *college* dari daerah bersangkutan. *Kelima*, pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh Gubernur Jenderal, sedangkan bagi daerah-daerah di bawah provinsi juga oleh *college* provinsi yang bersangkutan. Kepala Daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pula pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya.

Pada kenyataannya, pelaksanaan desentralisasi pada zaman Hindia Belanda hanya berlangsung sampai pecahnya perang Pasifik di akhir tahun 1941. Pada saat itu, Jepang menyerang Indonesia dan pada akhirnya Belanda menyerah kepada Jepang pada tanggal 9 Maret 1942. Hal ini telah menyebabkan terjadinya perubahan yang cukup signifikan dalam peraturan perundang-undangan khususnya mengenai pemerintahan lokal di daerah-daerah.

2.2.2 Zaman Pendudukan Jepang

Setelah Belanda menyerah, Jepang masuk dan tidak peduli dengan kepentingan bangsa yang dijajahnya kecuali kepentingannya sendiri untuk memenangkan perang di Pasifik. Jepang ingin menyerang Pearl Harbour tetapi mereka lupa bahwa mereka tidak mempunyai sumber makanan dan minyak untuk kepentingan peperangannya. Pada masa tersebut, Jepang menghapus pemerintahan provinsi yang tadinya bersifat otonom menjadi wilayah administratif saja. Dewan-dewan yang sudah ada di daerah dijadikan sebagai lembaga yang tugasnya sebagai alat untuk mendengar pidato-pidato dan saran-saran dari pemerintah pendudukan Jepang. Bahkan, pada waktu itu dibentuk RT/RW yang tugasnya sebagai perpanjangan tangan pemerintah Jepang untuk mengawasi jangan sampai ada orang lain masuk sehingga terjadi saling memata-matai antar RT/RW. Namun, hal yang lain terjadi di Yogyakarta. Di sini, Sultan membuat sesuatu yang lain dengan mengubah RT/RW menjadi alat pemerintahan sampai sekarang. Pada waktu itu banyak pekerja romusha yang dikirim ke luar Indonesia (Birma dan Vietnam), tetapi Sultan menghadap Jepang. Menurut Sultan, daripada mengirim tenaga manusia (rakyat) lebih baik dibuat selokan Mataram untuk pengairan dan irigasi sehingga tidak ada orang Yogyakarta yang dikirim ke sana. Saluran ini sampai sekarang masih bermanfaat untuk irigasi di Daerah Istimewa Yogyakarta.³

Pada zaman pendudukan Jepang, wilayah Indonesia sebagai bekas wilayah Hindia Belanda dibagi dalam tiga daerah pemerintahan yaitu pemerintahan militer angkatan darat berkedudukan di Jakarta untuk wilayah Jawa dan Madura, pemerintah militer angkatan darat berkedudukan di Bukittinggi untuk Sumatera, dan pemerintah militer angkatan laut berkedudukan di Makasar untuk wilayah Sulawesi, Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Barat. Pemerintah militer tersebut terdiri atas *Gunsireikan* (Panglima Bala Tentara

³ Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Yosef Riwu Kaho, MPA pada tanggal 15 Juli 2009 di Yogyakarta.

Jepang), *Gunseikan* (Pembesar Pemerintah Bala Tentara Jepang), dan kepala-kepala berbagai departemen.

Pada bulan Agustus 1942, *Gunsireikan* menetapkan Undang-Undang 1942/27 tentang perubahan tata pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang ini Jawa dibagi dalam daerah *Syuu* (sama dengan *residentie* pada masa Hindia Belanda) dan *Si* (*stadsgemeente*). Kemudian, dalam perkembangan selanjutnya terdapat *Tokubetu Si*, yaitu kota yang sangat penting dalam lapangan politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Satu-satunya *Tokubetu Si* yang ada yaitu Jakarta. Aturan pemerintahan *Syuu* dan aturan pemerintahan *Tokubetu Si*, kemudian, diatur dengan ditetapkannya Undang-Undang 1942/28 yang mengatur tentang itu.

Secara garis besar, peraturan-peraturan tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut (The Liang Gie, 1967: 27-28). *Pertama*, *Syuu* merupakan daerah tingkat teratas yang memiliki pemerintahan sendiri sebagai suatu kesatuan dalam masa pemerintahan militer Jepang. *Syuu* membawahkan *Ken* dan *Si* dalam lingkungan wilayahnya. *Tokubetu Si* mempunyai kedudukan yang lebih kurang sama seperti *Syuu* karena tidak berada di bawah suatu *Syuu*, melainkan langsung di bawah *Gunseikan*. *Kedua*, untuk masing-masing daerah itu diangkat seorang Kepala Daerah. *Ketiga*, sepanjang tidak diubah oleh Pemerintah Bala Tentara Jepang, ketentuan-ketentuan dalam *Regentschapsordonnantie* dan *Stadsgemeente-ordonnantie* dulu tetap berlaku bagi *Ken* dan *Si*. *Keempat*, wewenang-wewenang yang dulu dijalankan oleh *raad* dan *college* pemerintah harian *regentschap* dan *stadsgemeente* kini semuanya dijalankan oleh *Kentyoo* dan *Sityoo*. Dengan demikian, sistem yang dianut ialah sistem pemerintahan tunggal oleh satu orang. *Kelima*, sistem pemerintahan tunggal tanpa dewan-dewan perwakilan dilaksanakan secara konsekwen sampai September 1943. Dalam bulan tersebut ditetapkan peraturan yang mengatur pembentukan dewan-dewan baik di pusat maupun di daerah yang berfungsi sebagai badan penasehat bagi pejabat tunggal tersebut. *Keenam*, *Si* menyelenggarakan segala urusan pemerintahan dalam lingkungan wilayahnya. Urusan

pemerintahan umum yang dalam *stadsgemeente* dulu diurus oleh *regent* dan pejabat-pejabat bawahannya kini dipegang oleh seorang Kepala Daerah (*Sityoo*). *Ketujuh*, pengawasan terhadap daerah-daerah otonom yang dulu dipegang oleh Gubernur Jenderal dan aparaturnya pemerintahan provinsi, maka kini semuanya dilakukan oleh *Gunseikan*.

Dalam hal persekutuan-persekutuan masyarakat adat, tetap dipertahankan seperti pada saat pemerintahan Hindia Belanda. Para raja dengan melalui pengambilan sumpah dan pelantikan baru untuk memutuskan hubungannya dengan Kerajaan Belanda disebut *Koo*. Kedudukannya, kemudian, dianggap sebagai anggota keluarga raja Jepang.

Berdasarkan pada pemaparan di atas, dapat dikatakan bahwa pemerintahan pendudukan Jepang tidak mengenal otonomi daerah. Apa yang terjadi pada masa pendudukan Jepang tersebut sebenarnya ialah pemberlakuan politik dekonsentrasi dimana pemerintahan di daerah yang dijalankan Bupati atau Walikota tunduk kepada kekuasaan militer Jepang.

2.3 Periode Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Pada awal masa kemerdekaan, pemerintah Republik Indonesia telah menetapkan Undang-Undang Dasar tahun 1945 tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, sebenarnya mulai muncul nuansa desentralisasi atau otonomi daerah⁴ sebagaimana yang tercantum dalam pasal 18 yang 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".

⁴ Lihat Suganda, Azis. 2008. *Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah di Indonesia sebelum tahun 1945 sampai dengan tahun 1996*. Jakarta: LIPI Press.

Penetapan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut diikuti dengan dibentuknya sebuah Panitia Kecil yang ditugaskan untuk merumuskan empat persoalan dasar yang harus diselesaikan pemerintah, yakni urusan rakyat, urusan pemerintahan daerah, pimpinan kepolisian, dan tentara kebangsaan. Panitia Kecil tersebut terdiri atas Otto Iskandardinata, Mr. Subardjo, Sajuti Melik, Mr. Iwa Kusumasumantri, Wiranatakusuma, Dr. Amir, Hamindan, Dr. Ratulangi, dan Mr. Pudja. Usulan yang dikemukakan oleh Panitia Kecil berkaitan dengan empat persoalan mendasar tersebut selanjutnya dirundingkan dalam rapat PPKI tanggal 19 Agustus 1945.

Berdasarkan rapat tersebut diperoleh kebulatan pendapat bahwa untuk sementara daerah Indonesia dibagi dalam delapan provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang gubernur, yaitu provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil. Provinsi-provinsi tersebut dibagi dalam Keresidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Gubernur dan Residen dibantu oleh KND (Komite Nasional Daerah). Untuk sementara waktu kedudukan *Kooti* dan sebagainya tetap diteruskan. Demikian pula dengan kedudukan Kota (*Gemeente/ Stadsgemeente*) tetap diteruskan pula.

Dalam kaitannya dengan Komite Nasional Daerah (KND), telah dilakukan perubahan berkaitan dengan kedudukannya. Hal ini didasarkan pada Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan mengenai Komite Nasional Daerah (KND), yang dikeluarkan pada tanggal 23 November 1945. Sebagaimana diketahui bahwa untuk membantu eksekutif pemerintah telah membentuk Komite Nasional Pusat (KNP) di pusat dan Komite Nasional Daerah (KND) di daerah-daerah.

Pada dasarnya, ada beberapa pokok ketentuan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tersebut, yaitu: (1) KND diubah sifatnya sehingga menjadi salah satu alat perlengkapan pemerintahan daerah yaitu menjadi badan legislatif yang dipimpin oleh Kepala Daerah, (2) KND memilih di antara anggota-anggotanya sebanyak-banyaknya

5 orang untuk bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari. Alasan untuk hal ini ialah bahwa pekerjaan legislatif dalam lingkungan daerah tidak begitu banyak sehingga KND perlu juga kekuasaan eksekutif, (3) Ketua KND yang telah ada ditetapkan menjadi wakil ketua badan legislatif dan badan eksekutif itu, (4) KND hanya diadakan di karesidenan, kabupaten, kota otonom dan desa di luar kota otonom, (5) KND di provinsi, kewedanan, kecamatan, dan desa dalam kota ditiadakan, (6) Undang-Undang tersebut hanya berlaku sampai terselenggaranya pemilihan umum.

2.3.1 Status dan Sistem Perekrutan Kepala Daerah

Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 menetapkan KNIP dan KND sebagai badan legislatif (badan perwakilan), walaupun pimpinan KND di daerah ketuanya masih dipegang oleh lembaga eksekutif (Kepala Daerah). Di samping itu, ada kabinet Kepala Daerah dimana ada tiga sampai lima orang dari KND yang menjadi pembantu Kepala Daerah.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, dapat dikemukakan bahwa tampaknya tidak terjadi keseimbangan antara kedua pihak yaitu Kepala Daerah dan KND sebagai lembaga legislatif di daerah. Kepala Daerah tampaknya masih lebih dominan daripada KND⁵ (yang kemudian berubah menjadi DPRD) karena Kepala Daerah memiliki lebih dari satu status, yaitu sebagai Kepala Daerah dan sebagai Ketua lembaga legislatif di daerah (DPRD). Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD berwenang mengatur rumah tangga daerah. Selain itu, posisi Kepala Daerah tampaknya juga sangat kuat karena merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat.

Dalam kaitan dengan Kepala Daerah tersebut, dapat dikatakan pula bahwa mekanisme perekrutan Kepala Daerah belum

⁵Lihat pula Juanda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alumni.

diakomodir dalam Undang-Undang ini, termasuk di dalamnya persoalan persyaratan seorang Kepala Daerah pada berbagai tingkatan pemerintahan. Padahal, proses perekrutan Kepala Daerah dapat dikatakan merupakan salah satu dimensi dalam meningkatkan kualitas demokrasi pada aras lokal. Ketiadaan aturan perekrutan Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 ini menunjukkan salah satu kekurangan atau kelemahan yang dimiliki oleh Undang-Undang tersebut. Barangkali hal ini dapat dimaklumi mengingat umur Republik ini saat itu yang masih relatif sangat muda sehingga berbagai hal yang terperinci dan komprehensif belum terakomodir, termasuk kaitannya dengan perundang-undangan pemerintahan daerah.

2.3.2 Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pada awal kemerdekaan, struktur dan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia belum terbentuk dan masih sangat sederhana. Padahal, sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 18 UUD 1945 seharusnya diadakan sistem pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang. Namun, berhubung keadaan pada saat itu belum memungkinkan maka PPKI telah menetapkan beberapa hal berkaitan dengan pemerintahan daerah. Di antaranya, pembagian wilayah Indonesia atas delapan provinsi yang kemudian dibagi lagi atas keresidenan-keresidenan. Kedua tingkatan pemerintahan daerah tersebut masing-masing dipimpin oleh seorang Gubernur dan seorang Residen. Sementara itu, pemerintahan daerah tersebut dibantu oleh Komite Nasional Daerah (KND).

Fungsi KND tersebut, kemudian lebih diefektifkan lagi dan diperkuat melalui terbitnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah yang tersebar di daerah-daerah, yang selanjutnya berubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). BPRD bersama-sama dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerah bersangkutan.

Tampaknya penyelenggaraan desentralisasi telah diatur oleh Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, khususnya di Jawa dan Madura. Dalam Undang-undang tersebut, daerah diberikan otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Otonomi yang diberikan kepada daerah luas sifatnya dengan wewenang mengatur semua urusan daerah, asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Selain itu, terdapat tiga jenis daerah otonom, yaitu keresidenan, kota, dan kabupaten.

Sesudah ditetapkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tersebut, di Jawa dan Madura mulai dilakukan penyesuaian. Sebagaimana warisan pada masa sebelumnya, di kedua daerah ini terdapat 17 karesidenan, 18 kota otonom, dan 67 kabupaten otonom (The Liang Gie, 1967: 59-60). Sementara itu, dalam hal perubahan KND menjadi BPRD, secara umum yang sudah ada tetap dilangsungkan terus. Demikian pula wewenang yang dimiliki suatu daerah pada masa Hindia Belanda dan Jepang tetap diteruskan. Ada beberapa urusan yang telah diatur berdasarkan peraturan-peraturan yang ada di daerah-daerah (The Liang Gie, 1967: 61), antara lain:

- Pembatasan tentang jumlah uang yang dapat dibawa seseorang ke dalam suatu daerah.
- Pendaftaran perusahaan-perusahaan.
- Pendaftaran partai-partai dan perkumpulan-perkumpulan lainnya.
- Pendaftaran bagi orang-orang yang berasal dari daerah lain.
- Kewajiban lapor bagi para peninjau yang datang dari luar daerah.
- Larangan mengangkut barang-barang rumah tangga keluar daerah.
- Pendaftaran tenaga ahli.
- Pendaftaran koperasi.
- Larangan mengeluarkan dari daerah dan menimbun bahan-bahan penting.
- Larangan spekulasi perdagangan kapas.
- Pengawasan terhadap kematian dan sebab-sebabnya.
- Pengumpulan dan ketetapan harga palawija.
- Susunan dan prosedur pemilihan Komite Nasional Daerah.

2.3.3 Perimbangan Keuangan

Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa biaya penyelenggaraan daerah ditanggung oleh daerah bersangkutan. Dengan demikian, masing-masing daerah dapat tetap melanjutkan pemungutan pajak dan retribusi yang telah berlangsung selama masa pendudukan Jepang. Ada pula sumber keuangan daerah yang lain yakni Fonds Kemerdekaan. Pada awalnya, biaya Komite Nasional diambil dari dana ini. Rakyat dapat memberikan sumbangan melalui jalur ini. Pada awal pelaksanaan Undang-Undang ini, terjadi gotong royong dalam bidang keuangan daerah antara keresidenan dengan kota/kabupaten.⁶

Apa yang hendak dikatakan di atas bahwa daerah mempunyai keuangan sendiri dengan kemungkinan mendapat bantuan dari Pemerintah Pusat. Sementara itu, terdapat pula sistem *sluitpos* (sistem menutup kekurangan). Akan tetapi, sistem ini memiliki kekurangan atau kelemahannya sendiri. Kekurangannya yaitu melalui sistem ini keuangan daerah menjadi terlalu bergantung kepada keuangan negara.

2.3.4 Dinamika Masyarakat

Pada saat dikeluarkannya Undang-Undang No.1 Tahun 1945 ini, semangat rakyat Indonesia sebagai rakyat yang berdaulat sangat besar dan meluap-luap. Hal ini tentu dikaitkan dengan proklamasi kemerdekaan Indonesia sebagai negara berdaulat. Semangat ini pula lah yang memungkinkan pemindahan kekuasaan dari tangan Jepang kepada bangsa Indonesia. Semangat tersebut perlu mendapat tempat yang sewajarnya dalam susunan ketatanegaraan RI. Oleh karena itu, kedudukan Komite Nasional di daerah-daerah mulai diberi tempat khususya setelah dikeluarkannya Undang-Undang ini. Melalui Undang-Undang ini, pembentukan Komite Nasional Pusat (KNP) di

⁶ Lihat The Liang Gie (1967). *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I. Jakarta: Gunung Agung.

pusat dan Komite Nasional Daerah (KND) di daerah-daerah dimaksudkan untuk membantu eksekutif (pemerintah).

Hal lain yang menarik berkaitan dengan diterbitkannya Undang-Undang ini yakni berkaitan dengan faktor eksternal. Pada saat itu, Belanda yang melihat bahwa hanya ada lembaga eksekutif dalam pemerintahan Indonesia mulai mengadakan propaganda dengan mengatakan bahwa pemerintah Republik Indonesia adalah pemerintahan diktator. Hal ini disebabkan juga bahwa pada pasal peralihan Undang-Undang Dasar mengatakan bahwa selama belum terbentuknya DPR kekuasaan berada di tangan presiden. Di daerah-daerah juga demikian, yang ada hanya lembaga eksekutif dan tidak ada lembaga legislatif. Pemerintahan yang bersifat diktator pada waktu itu sangat ditentang dan tidak disukai oleh masyarakat dunia sebagaimana beberapa diktator yang ditentang di dunia, misalnya Adolf Hitler dan Musolini.

Pada waktu itu, Bung Karno berpikir bahwa untuk mengadakan sidang adalah tidak mungkin, mengadakan pemilihan juga tidak mungkin. Oleh karena itu, Bung Karno mengubah KNP menjadi badan legislatif di pusat, sedangkan di daerah ada Komite Nasional Daerah (KND) sebagai badan perwakilan di daerah.⁷ Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 menetapkan KNP dan KND sebagai badan legislatif (badan perwakilan), walaupun pimpinan KND di daerah ketuanya masih dipegang oleh lembaga eksekutif (dalam hal ini: Kepala Daerah). Di samping itu, ada kabinet Kepala

⁷Komite Nasional Daerah kemudian diubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya (pasal 2 UU No.1 Tahun 1945)

Daerah dimana ada tiga sampai lima orang dari KND yang menjadi pembantu Kepala Daerah.⁸

2.4 Periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Tampaknya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 masih sangat sederhana dan tidak cukup untuk menangani urusan-urusan pemerintahan karena hanya menetapkan KND sebagai lembaga perwakilan (legislatif) yang berganti nama menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Padahal, persoalan pemerintahan tidak cukup hanya dengan Undang-undang tersebut karena masih banyak urusan-urusan pemerintahan lainnya. Sebagai contoh, banyak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak mengetahui tugas, kewajiban dan batas-batas wewenangnya sehingga seringkali lebih memperhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan politik yang termasuk bidang kerja Pemerintah Pusat. Demikian pula dengan kedudukan daerah istimewa yang belum juga diatur dengan tegas pada saat itu (Gie, 1967:109). Sementara itu, aturan-aturan yang berkaitan dengan urusan rumah tangga Pemerintah Daerah masih banyak yang merupakan warisan pemerintah Hindia Belanda. Apa yang diinginkan ialah Indonesia tidak hanya di Jawa saja, tetapi juga seluruh wilayah Nusantara bekas Hindia Belanda.

Berdasarkan hal tersebut tadi, ada keinginan untuk membentuk Undang-undang yang bisa mencakup seluruh wilayah Republik Indonesia bekas Hindia Belanda. Oleh karena itu, dibuatlah UU No. 22 tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang mengandung prinsip otonomi materiil. Artinya, urusan rumah tangga daerah dirinci satu persatu. Akan tetapi, selanjutnya Undang-undang tersebut juga tidak bisa berlaku untuk seluruh daerah di Indonesia karena Van Mook telah menciptakan beberapa negara bagian. Misalnya, Negara Indonesia Timur (NIT) yang wilayahnya mulai dari Sulawesi, Sunda Kecil, sampai dengan Maluku. Presiden

⁸Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Yosef Riwu Kaho, MPA pada tanggal 18 Juli 2009 di Yogyakarta.

Indonesia Timur waktu itu yakni Sukawati. Sementara itu, ada beberapa perdana menteri juga, yang terakhir yakni Anak Agung Gede Agung. Dialah yang melakukan pendekatan dengan Republik Indonesia karena Undang-undang No. 22 ternyata tidak bisa berlaku di seluruh wilayah Indonesia, kecuali di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sebagaimana diketahui terdapat pula Negara Madura, Negara Pasundan, dan lain sebagainya. Negara bagian yang sudah memiliki Undang-undang yaitu Negara Indonesia Timur (NIT). NIT mengambil materi dari UU No. 22 thn 1948 yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia Timur sehingga lahir Undang-Undang NIT No.44 tahun 1950. Sementara itu, negara-negara bagian lain belum sempat membuat Undang-undang sendiri.

2.4.1 Status dan Sistem Perekrutan Kepala Daerah

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 ini, Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pemerintah Daerah. Dewan Pemerintah Daerah diketuai oleh Kepala Daerah yang juga merangkap sebagai anggota dewan tersebut. Sebagai bagian dari Dewan Pemerintah Daerah, maka Kepala Daerah dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang (pasal 13 ayat 1). Dengan demikian, sebagai anggota Dewan Pemerintah Daerah maka Kepala Daerah dipilih untuk suatu masa pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kecuali jika ia berhenti, baik oleh kemauan sendiri maupun karena keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Walaupun menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1948 Kepala Daerah tidak merupakan satu aparat pemerintah daerah tersendiri, namun pejabat ini memiliki peranan yang sangat penting. Dalam rangka Undang-undang tersebut, Kepala Daerah mempunyai kedudukan rangkap, yaitu sebagai:

- (a) Organ daerah, dalam hal ini Kepala Daerah menjadi ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD)

- (b) Pejabat Pusat, dalam hal ini Kepala Daerah bertugas untuk mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD).

Berdasarkan pasal 18 Undang-undang No. 22 tahun 1948, Kepala Daerah diangkat oleh Presiden/Menteri Dalam Negeri/Kepala Daerah Provinsi berturut-turut untuk Kepala Daerah provinsi/Kepala Daerah kabupaten(kota besar)/Kepala Daerah kota kecil dari 2-4 calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Tetapi ternyata, Undang-Undang No. 22 tahun 1948 tersebut memuat pula ketentuan peralihan yang berlainan dengan pasal 18 tersebut (Gie 1968). Pasal 46/4 menetapkan bahwa untuk sementara waktu pengangkatan Kepala Daerah dijalankan menyimpang dari ketentuan dalam pasal 18 itu. Dengan perpegang pada ketentuan peralihan itu, Pemerintah Pusat dalam prakteknya mengangkat Kepala Daerah tanpa pencalonan dari DPRD. Yang diangkat sebagai Kepala Daerah adalah pejabat pamongpraja, misalnya gubernur diangkat menjadi Kepala Daerah provinsi atau bupati menjadi Kepala Daerah kabupaten. Dengan demikian, Kepala Daerah dalam kedudukan sebagai pejabat pusat memiliki fungsi ganda, yaitu mengawasi pekerjaan DPRD/DPD dan menjalankan tugas-tugas pusat lainnya yang melekat pada jabatan pamongpraja, misalnya mengkoordinir jawatan-jawatan vertikal pusat di daerah. Pengangkatan Kepala Daerah dengan menyimpang dari pasal 18 yang dikatakan untuk sementara waktu itu ternyata berjalan bertahun-tahun sampai 1956. Selama waktu itu, di daerah-daerah yang tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau yang DPRD-nya tidak dapat menjalankan tugasnya, Kepala Daerah ternyata memiliki kekuasaan yang lebih besar lagi. Berdasarkan keadaan yang mendesak, Kepala Daerah di wilayah bersangkutan menjalankan tugas DPRD yaitu membuat peraturan-peraturan daerah. Jadi, ada daerah-daerah otonom yang pemerintahannya dijalankan oleh seorang tunggal.

Dalam menjalankan kekuasaan dan kewajibannya, Kepala Daerah sebagai bagian dari Dewan Pemerintah Daerah berpedoman

pada acuan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang harus disahkan terlebih dahulu oleh Presiden bagi provinsi dan bagi lain-lain daerah dari Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas dari daerah yang bersangkutan (pasal 15).

Ada beberapa persyaratan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 4:

- (a) Warga negara Indonesia
- (b) Telah berusia 21 tahun
- (c) Bertempat tinggal di dalam daerah yang bersangkutan sedikitnya enam bulan terakhir
- (d) Cakap menulis dan membaca dalam bahasa Indonesia dengan huruf Latin
- (e) Tidak karena keputusan pengadilan yang tidak dapat diroboh lagi kehilangan hak menguasai atau mengurus harta bendanya
- (f) Tidak dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat diroboh lagi dipecat dari hak memilih atau hak dipilih
- (g) Tidak terganggu ingatannya

Sementara itu, dinyatakan pula (pasal 5) bahwa anggota DPRD tidak boleh merangkap jabatan-jabatan seperti:

- (a) Presiden atau Wakil Presiden
- (b) Perdana Menteri, Wakil Perdana Menteri, Menteri, Menteri Muda
- (c) Komisaris Negara
- (d) Ketua, Anggota Badan Pemeriksa Keuangan
- (e) Kepala Daerah dari Daerah yang bersangkutan dan dari daerah yang lebih atas
- (f) Anggota Dewan Perwakilan Pemerintah Daerah yang setingkat lebih atas
- (g) Pegawai yang bertanggung jawab tentang keuangan kepada daerah yang bersangkutan
- (h) Kepala Jawatan dan Sekretaris daerah yang bersangkutan

Kemudian, dikemukakan pula bahwa Kepala Daerah provinsi diangkat oleh Presiden, Kepala Daerah kabupaten/kota besar diangkat

oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan Kepala Daerah desa/kota kecil diangkat oleh Kepala Daerah provinsi. Pengangkatan tersebut diambil dari dua sampai empat calon yang diajukan oleh DPRD dari daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh instansi atasan itu atas usul DPRD dari daerahnya (pasal 13). Sementara itu, masa jabatan Kepala Daerah tidak dibatasi lamanya.

Dalam hal pengangkatan Kepala Daerah Istimewa, semuanya diangkat oleh Presiden Republik Indonesia dengan tidak membedakan tingkatan daerahnya. Pengangkatan tersebut diambil dari keturunan raja yang masih menguasai daerahnya disertai syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan terhadap Pemerintah Republik Indonesia dan juga mengingat adat istiadat yang berlaku dalam daerah tersebut. Khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan syarat-syarat yang sama.

2.4.2 Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pada prinsipnya, setiap daerah memiliki dua macam kekuasaan, yaitu otonomi dan *medebewind*. Otonomi ialah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Sementara itu, *medebewind* adalah hak menjalankan peraturan-peraturan dari Pemerintah Pusat atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu. Berdasarkan Undang-undang ini, Pemerintah Pusat menentukan kewajiban (pekerjaan) mana saja yang dapat diserahkan kepada daerah.

Dalam konteks ini, ada dua macam penyerahan. *Pertama*, penyerahan penuh. Artinya, baik tentang azas (prinsip) maupun tentang caranya menjalankan kewajibannya diserahkan semua kepada daerah (hak otonomi). *Kedua*, penyerahan tidak penuh yaitu penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak *medebewind*).

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 telah diikuti dengan Undang-Undang lainnya yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, antara lain Undang-Undang No. 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Timur yang dikeluarkan pada tanggal 4 Maret 1950. Dalam Undang-Undang tersebut ada beberapa urusan rumah tangga yang diserahkan kepada provinsi tersebut, yaitu:

- (1) Urusan Umum
- (2) Urusan Pemerintahan Umum
- (3) Urusan Agraria
- (4) Urusan Pengairan, Jalan-jalan, dan Gedung-gedung
- (5) Urusan Pertanian dan Perikanan
- (6) Urusan Kehewan
- (7) Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri, Perindustrian, dan Koperasi
- (8) Urusan Perburuan dan Sosial
- (9) Urusan Pengumpulan Bahan Makanan dan Pembagiannya
- (10) Urusan Penerangan
- (11) Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan
- (12) Urusan Kesehatan
- (13) Urusan Perusahaan

Selain Undang-Undang di atas tadi, dikeluarkan pula beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yang juga telah memberikan wewenang kepada daerah dalam hal mengatur rumah tangga daerah. Urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah-daerah yang disebutkan dalam Undang-Undang tadi sama dengan urusan-urusan yang diserahkan kepada Provinsi Jawa Timur sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1950 di atas. Undang-Undang yang dimaksud adalah:

- Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.
- Undang-Undang No. 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Jawa Tengah.

- Undang-Undang No. 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Jawa Barat.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten di Jawa Timur.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten di Jawa Tengah.
- Undang-Undang No. 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten di Jawa Barat.
- Undang-Undang No. 15 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta.
- Undang-Undang No. 16 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur/Tengah/Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kota Kecil Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur/Tengah/Barat.

Sementara itu, terdapat pula beberapa Undang-Undang yang melakukan perubahan terhadap Undang-Undang yang telah ada, yaitu Undang-Undang No. 18 Tahun 1950 tentang Mengadakan Perubahan Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Provinsi Jawa Timur, dan Undang-Undang No. 19 Tahun 1950 tentang Mengadakan Perubahan Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Dalam Undang-Undang sebagaimana disebutkan tadi, penyerahan kewenangan kepada daerah pada dasarnya sama dengan Undang-Undang sebelumnya, hanya ditambahkan dengan kewenangan dalam Urusan Lalu Lintas dan Angkutan Bermotor. Hal ini berlaku pula pada Perpu No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Sumatera Selatan.

Di antara berbagai Undang-Undang yang muncul sebagai konsekwensi dari terbitnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 terdapat pula Undang-Undang No. 24 Tahun 1956 tentang

Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Provinsi Sumatera Utara yang dikeluarkan pada tanggal 29 November 1956. Dalam memori penjelasan Undang-Undang tersebut, dikemukakan berbagai urusan rumah tangga dan kewajiban provinsi-provinsi tersebut, yakni:

- (1) Urusan Kesehatan
- (2) Urusan Pekerjaan Umum
- (3) Urusan Pertanian
- (4) Urusan Kehewan
- (5) Urusan Perikanan Darat
- (6) Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan
- (7) Urusan Perindustrian Kecil
- (8) Urusan Sosial

Selain itu, terdapat pula beberapa kewenangan lain sebagaimana yang dikemukakan dalam pasal 4 Undang-undang itu, antara lain urusan penguburan mayat, urusan pembuatan sumur bor, penangkapan ikan di pantai, perhubungan dan lalu lintas jalan, penguasaan benda-benda tambang, urusan kehutanan, dan urusan pembuatan dan penjualan es dan barang cair yang mengandung arang.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan politik desentralisasi ini, telah pula dikeluarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur. Urusan-urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah antara lain:

- (1) Urusan Kesehatan
- (2) Urusan Pekerjaan Umum
- (3) Urusan Pertanian
- (4) Urusan Kehewan
- (5) Urusan Perikanan (Darat dan Pantai)
- (6) Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan
- (7) Urusan Sosial
- (8) Urusan Perindustrian Kecil
- (9) Urusan Lalu lintas Jalan
- (10) Urusan Kehutanan

Selain apa yang telah disebutkan di atas, pemerintah juga telah mengeluarkan beberapa Peraturan Pemerintah (PP) dalam rangka desentralisasi beberapa urusan kepada daerah. Urusan-urusan tersebut beserta PP-nya dapat dikemukakan sebagai berikut (Gie, 1968):

- (1) Urusan pertanian. Pada bulan Juli 1951 telah dikeluarkan 7 Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan penyerahan urusan Pemerintah Pusat dalam lapangan pertanian kepada:
 - Provinsi Jabar PP 1951/29
 - Provinsi Jateng PP 1951/32
 - Provinsi Jatim PP 1951/35
 - DIY PP 1951/38
 - Provinsi Sumsel PP 1951/41
 - Provinsi Sumteng PP 1951/44
 - Provinsi Sumut PP 1951/47

- (2) Urusan kehewan. Ada pula 7 Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan berkaitan dengan penyerahan urusan kehewan kepada:
 - Provinsi Jabar PP 1951/30
 - Provinsi Jateng PP 1951/33
 - Provinsi Jatim PP 1951/36
 - DI Yogyakarta PP 1951/39
 - Provinsi Sumsel PP 1951/42
 - Provinsi Sumteng PP 1951/45
 - Provinsi Sumut PP 1951/48

- (3) Urusan perikanan darat. Sama dengan kedua urusan sebelumnya, urusan perikanan darat dilaksanakan berdasarkan 7 Peraturan Pemerintah kepada:
 - Provinsi Jabar PP 1951/31
 - Provinsi Jateng PP 1951/34
 - Provinsi Jatim PP 1951/37
 - DI Yogyakarta PP 1951/40
 - Provinsi Sumsel PP 1951/43

- Provinsi Sumteng PP 1951/46
 - Provinsi Sumut PP 1951/49
- (4) Urusan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan. Urusan ini diserahkan kepada 7 provinsi sama seperti di atas dengan peraturan:
- PP 1951/65 tentang pelaksanaan penyerahan sebagian dari urusan Pemerintah Pusat dalam lapangan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan.
 - Keputusan Menteri PPK 5-2-1951 No. 2790/Kab. Tentang penyerahan sebagian dari urusan Pemerintah Pusat dalam lapangan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan kepada kotapraja Jakarta Raya.
- (5) Urusan sosial. Penyerahan urusan ini kepada provinsi dilakukan berdasarkan PP 1952/45 tentang penyerahan sebagian urusan Pemerintah Pusat dalam lapangan sosial kepada provinsi.
- (6) Urusan kesehatan. Urusan ini diserahkan kepada daerah-daerah swatantra sebagaimana di bawah ini:
- Provinsi di Jawa PP 1952/49
 - Kabupaten, kota besar dan kota kecil di Jawa PP 1952/50
 - Provinsi di Sumatera PP 1952/51
- (7) Urusan pekerjaan umum. Urusan ini diserahkan pada tahun 1953. Pemerintah menetapkan PP 1953/18 tentang pelaksanaan penyerahan sebagian dari urusan Pemerintah Pusat mengenai pekerjaan umum dari kabupaten, kota besar dan kota kecil di Jawa.
- (8) Urusan tata usaha keuangan. Hal ini dilakukan kepada provinsi di Jawa dan Sumatera dengan Keputusan Menteri Keuangan 28-2-1953 No. 475457.
- (9) Urusan perindustrian. Berkaitan dengan urusan ini pemerintah mengeluarkan 2 PP yaitu:
- Kepada provinsi-provinsi PP 1954/12
 - Kepada Kotapraja Jakarta Raya PP 1954/13

Khusus untuk daerah otonom di Kalimantan, pemerintah telah menetapkan dua peraturan penyerahan:

- (1) PP 1953/33 tentang penambahan tugas dan urusan daerah otonom Provinsi Kalimantan dalam lapangan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan.
- (2) PP 1953/34 tentang penambahan dalam ketentuan tugas dan urusan daerah-daerah otonom kabupaten/daerah istimewa tingkat kabupaten/kota besar dalam lingkungan daerah Provinsi Kalimantan di lapangan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan.

Dari segenap Peraturan Pemerintah yang telah dikeluarkan di atas, urusan-urusan tersebut dapat dibedakan atas tiga macam:

- (1) Urusan yang termasuk rumah tangga provinsi sendiri (otonomi). Misalnya, dalam PP 1951/29 ada ketentuan “provinsi menyediakan alat-alat pertanian untuk dibagi-bagikan kepada daerah-daerah otonom bawahan dalam lingkungan daerahnya”.
- (2) Urusan yang karena sifatnya menjadi urusan Pemerintah Pusat, tapi cara pelaksanaannya saja diserahkan kepada provinsi.
- (3) Urusan yang semata-mata bersifat pertolongan terhadap usaha-usaha dari Pemerintah Pusat, yang mengakibatkan suatu penyerahan tanggung jawab.

Pada bagian lain, tepatnya tanggal 16 Agustus 1956 telah dikeluarkan pula Undang-Undang No. 15 Tahun 1956 mengenai Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Irian Barat. Dalam Undang-Undang tersebut dikemukakan wewenang yang diberikan Pemerintah Pusat kepada daerah ini yakni berkaitan dengan urusan-urusan sebagai berikut:

- (1) Urusan kesehatan
- (2) Urusan pekerjaan umum
- (3) Urusan pertanian
- (4) Urusan kehewanian
- (5) Urusan perikanan
- (6) Urusan pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan
- (7) Urusan sosial

2.4.3 Perimbangan Keuangan

Selanjutnya, berkaitan dengan keuangan, dalam pasal 37 Undang-Undang No. 22 tahun 1948 telah ditetapkan sumber-sumber keuangan daerah yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

- (1) Pajak daerah, termasuk retribusi
- (2) Hasil perusahaan daerah
- (3) Pajak Negara yang diserahkan kepada daerah
- (4) Lain-lain

Untuk *point* keempat (Lain-lain) dapat berupa:

- (a) Pinjaman
- (b) Subsidi (sokongan)
- (c) Hasil-hasil penjualan atau penyewaan barang milik daerah
- (d) Lain-lain (misalnya, uang derma, warisan dari penduduk atau pendapatan undian)

Berdasarkan hal tersebut maka anggaran belanja daerah tidak akan disusun dengan sistem menutup kekurangan (*sluitpos*). Selama ini kekurangan dalam anggaran belanja suatu daerah dipenuhi oleh Pemerintah Pusat sehingga keuangan daerah selalu mengandalkan kepada pusat dan daerah kurang berhati-hati dalam menjalankan politik keuangannya.

Oleh karena itu, berkaitan dengan urusan keuangan daerah, sebagaimana dimaksud dalam pasal 38, maka peraturan pengurusan keuangan tersebut ditetapkan oleh BPRD. Hal-hal yang berkaitan dengan keuangan seperti menerima, mengeluarkan, menyimpan, dan lain sebagainya harus mendapat persetujuan menteri bersangkutan. Sementara itu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus ditetapkan dalam Undang-Undang untuk selanjutnya ditetapkan oleh BPRD. Namun, sesudah tahun pertama harus disahkan terlebih dulu oleh Presiden.

2.4.4 Dinamika Masyarakat

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tampaknya telah menimbulkan kekurangpuasan pada masyarakat di

daerah-daerah karena sederhananya Undang-Undang tersebut sehingga berbagai hal mengenai pemerintahan daerah tidak diatur di dalamnya. DPRD juga tidak tahu dengan jelas tugas dan batas-batas wewenangnya. Hal tersebut menyebabkan mereka lebih sering memperhatikan masalah politik.

Dengan adanya Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 telah membuat masyarakat daerah gembira karena Undang-Undang ini lebih lengkap daripada Undang-Undang sebelumnya. Sayangnya, Undang-Undang tersebut belum sempat dilaksanakan oleh Pemerintah RI akibat kesibukan menghadapi pemberontakan di Madiun dan agresi militer Belanda.

2.5 Undang-Undang Negara Indonesia Timur (NIT) Nomor 44 Tahun 1950

Pada waktu bala tentara Jepang menyerah kepada Sekutu tanggal 14 agustus 1945, Pemerintah Hindia Belanda turut membonceng masuk ke Indonesia yang dikenal dengan Pemerintahan NICA. Belanda kembali menguasai bekas Keresidenan Timor dan menjalankan politik pecah belahnya dengan maksud menghancurkan Republik Indonesia. Pada Tahun 1950 terbentuk Negara Indonesia Timur (NIT)⁹ yang merupakan negara bagian Republik Indonesia Serikat (RIS) sebagai hasil dari konferensi Malino dimana Swapraja-Swapraja yang ada dikonsolidir dengan membentuk federasi Raja-Raja.

Dengan Undang-Undang NIT Nomor 44 Tahun 1950 buatan Hindia Belanda, Federasi Swapraja diberi status daerah yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri sehingga masing-masing Swapraja yang ada di Flores, Sumba, Timor dan Kepulauannya

⁹Negara Indonesia Timur merupakan negara bagian RIS yang meliputi wilayah Sulawesi, Sunda Kecil (Bali dan Nusa Tenggara), dan Kepulauan Maluku. Ibukotanya adalah Singaraja. Negara ini dibentuk setelah dilaksanakan Konferensi Malino pada tanggal 16-22 Juli 1946 yang bertujuan untuk membahas terbentuknya Negara Indonesia Timur (NIT).

merupakan bagian dari daerah itu; namun di pihak lain berlaku pula Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948, sehingga terjadi dualisme pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang ini, DPRD yang ada berjalan terus dengan ketentuan bahwa tugas legislatif sepenuhnya dipegang oleh Dewan Pemerintah Harian, sedangkan Dewan Raja-Raja dihapus karena tidak sesuai dengan aspirasi politik saat itu dimana bentuk Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan.

Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950 dibentuk Provinsi Administrasi Sunda Kecil yang meliputi 6 (enam) Daerah termasuk Flores, Sumba, Timor dan Kepulauannya. Melalui Undang-Undang Darurat Nomor 9 tahun 1954 (Lembaran negara Tahun 1954 Nomor 66) Nama Sunda Kecil diganti dengan Nusa Tenggara (www.archipelagonetwork.com).

Undang-Undang ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1948. Atau dengan kata lain, Undang-Undang ini dibuat berpedoman pada UU No 22 tahun 1948 yang disesuaikan dengan keadaan dan kondisi Indonesia Timur. Hal ini dimaksudkan bahwa apabila suatu saat bergabung kembali dengan Indonesia, prinsip-prinsip tersebut sudah memiliki kesamaan. Demikian dikatakan oleh Anak Agung Gede Agung, Perdana Menteri NIT saat itu.¹⁰

2.6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956

Undang-Undang ini berisi tentang perimbangan keuangan antara negara dengan daerah-daerah, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Terbitnya Undang-undang ini dilatarbelakangi pula oleh konteks sosial politik yang terjadi pada masa orde lama. Terjadinya pemberontakan-pemberontakan pada waktu itu didorong

¹⁰Wawancara dengan Bapak Drs. Yosef Riwu Kaho, MPA pada tanggal 15 Juli 2009 di Yogyakarta.

oleh kekecewaan terhadap sistem pemerintahan yang sentralistis yang tidak memberikan ruang yang memadai terhadap otonomi daerah sebagai syarat minimal yang memungkinkan daerah untuk menjaga kepentingannya.¹¹

Oleh karena selama ini belum ada Undang-Undang yang mengatur keuangan daerah sebagai daerah otonom, maka terbitlah UU No. 32 tahun 1956. Sebenarnya UU No. 32 tahun 1956 dan UU No.1 tahun 1957 disahkan dan diberlakukan bersama-sama. Dengan pertimbangan bahwa keuangan daerah dianggap penting maka disebut sebagai UU No.32 tahun 1956, padahal sumbernya dari UU No.1 tahun 1957. Jadi, itu hanyalah akal-an-akalan saja untuk menyatakan bahwa hal keuangan daerah tersebut merupakan sesuatu yang sangat penting sehingga dibuat nomornya lebih muda.¹²

Dalam Undang-undang ini dikatakan bahwa terdapat beberapa pendapatan pokok daerah, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 2, yakni:

- (a) Pajak daerah
- (b) Retribusi daerah
- (c) Pendapatan negara, yang diserahkan kepada daerah
- (d) Hasil perusahaan daerah

Selain pendapatan pokok daerah tadi, dalam hal-hal tertentu dapat diberikan ganjaran, subsidi, dan sumbangan. Pada bagian lain (pasal 3) dikemukakan bahwa pajak negara yang dinyatakan sebagai pajak daerah adalah seperti di bawah ini:

- (a) Pajak verponding
- (b) Pajak verponding Indonesia
- (c) Pajak rumah tangga

¹¹Pratikno. 2005. "Pengelolaan Hubungan antara Pusat dan Daerah". Dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.

¹²Wawancara dengan Bapak Drs. Yosef Riwu Kaho, MPA pada tanggal 18 Juli 2009 di Yogyakarta.

- (d) Pajak kendaraan bermotor
- (e) Pajak jalan
- (f) Pajak potong
- (g) Pajak kopra
- (h) Pajak pembangunan

Dalam pasal 4, ada beberapa penerimaan pajak yang diserahkan minimum 75% dan maksimum 90% kepada daerah, yaitu:

- (a) Pajak peralihan
- (b) Pajak upah
- (c) Pajak meterai

Selain itu, menurut persentasi yang ditetapkan tiap-tiap tahun dengan peraturan pemerintah, kepada daerah diserahkan sebagian dari penerimaan:

- (a) Pajak kekayaan
- (b) Pajak perseorangan

Adapula beberapa penerimaan lain yang diserahkan kepada daerah (pasal 5) seperti penerimaan bea masuk, bea keluar, dan cukai. Sementara itu, dalam aplikasi penyerahan penerimaan daerah sebagaimana yang tercantum dalam pasal 2 dan pasal 5 dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu:

- (a) Luas daerah
- (b) Jumlah penduduk
- (c) Potensi perekonomian
- (d) Tingkat kecerdasan rakyat
- (e) Tingkat kemahalan
- (f) Panjang jalan-jalan yang diurus oleh daerah
- (g) Hal apakah daerah itu seluruhnya atau sebagian terdiri atas pulau-pulau

Untuk daerah-daerah yang ternyata tidak mampu membiayai urusan rumah tangganya yang biasa, dapat diberikan sumbangan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah (pasal 9). Dalam pasal tersebut dikemukakan pula bahwa dibentuk suatu panitia pertimbangan tentang perimbangan keuangan yang terdiri dari tujuh anggota.

Panitia ini diangkat oleh pemerintah untuk waktu lima tahun. Pemerintah menunjuk seorang anggota sebagai ketua dan menetapkan peraturan lebih lanjut untuk panitia ini dalam Peraturan Pemerintah. Panitia ini berhak dengan tidak diminta untuk mengemukakan pendapatnya kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan mengenai segala soal tentang keuangan daerah dalam hubungannya dengan perimbangan keuangan.

2.7 Kesimpulan

Berdasarkan pada apa yang telah dikemukakan di atas, tampaknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan sejak zaman sebelum kemerdekaan, yakni pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dan zaman Pendudukan Jepang, sampai pada zaman kemerdekaan. Pada zaman pemerintahan Hindia Belanda telah muncul undang-undang tentang desentralisasi yang dikenal dengan *Decentralisatiewet* 1903. Namun, undang-undang tersebut dirasakan masih terlalu sempit karena hanya membentuk dewan-dewan daerah yang harus bertanggung jawab atas pengelolaan dan penggunaan uang yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat sehingga dikeluarkanlah Undang-Undang Tahun 1922 tentang Perubahan Desentralisasi yang menitikberatkan pada pembentukan badan-badan pemerintahan baru dengan mengikutsertakan penduduk asli dengan pemberian hak untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembebanan tanggung jawab.

Pada awal kemerdekaan pemerintah merasakan perlunya undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah mengingat masyarakat Indonesia yang sangat plural. Selain itu, pemerintah merasa perlu diadakan sebuah lembaga legislatif dalam rangka membantu pihak eksekutif. Oleh karena itu, dikeluarkanlah Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang pembentukan Komite Nasional Daerah (KND) yang pada gilirannya berubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Dapat dikatakan bahwa Undang-Undang tersebut merupakan pemberlakuan otonomi pertama kali di Indonesia secara legal formal. Namun demikian, tampaknya

Undang-Undang No. 1 tahun 1945 tersebut begitu sederhana karena hanya berkaitan dengan Komite Nasional Daerah (KND) yang dijadikan sebagai lembaga legislatif di daerah-daerah, padahal urusan pemerintahan daerah begitu banyak dan tidak hanya berkaitan dengan KND saja.

Diterbitkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1948 telah memberikan pijakan yang kuat dalam mengembangkan pemerintahan daerah yang berkedaulatan rakyat. Dengan adanya Undang-Undang ini telah membuat daerah-daerah bergembira. Akan tetapi, berhubungan dengan kesibukan menghadapi pemberontakan Madiun dan pertikaian dengan Belanda yang berakhir dengan agresi militernya, maka pemerintah Republik Indonesia belum sempat melaksanakan Undang-undang No. 22 Tahun 1948. Padahal, untuk daerah Yogyakarta telah dipersiapkan Rancangan Undang-undang (RUU) pembentukan DIY sebagai daerah istimewa yang hanya tinggal ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia untuk menjadi Undang-undang yang sah. Namun, agresi militer Belanda II menggagalkan pembentukan DIY tersebut.

Dalam kaitan dengan status Kepala Daerah, tampaknya Undang-Undang ini telah memberikan rambu-rambu yang cukup jelas mengenai status dan sistem perekrutannya. Hal ini tampaknya cukup berbeda dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 yang belum mengakomodir masalah ini. Menurut Undang-Undang ini (baca: UU No. 22 Tahun 1948), Kepala Daerah memiliki status rangkap, yakni sebagai organ daerah, dalam hal ini Kepala Daerah menjadi ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD), dan sebagai pejabat pusat, dalam hal ini Kepala Daerah bertugas untuk mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Dalam kaitan dengan perekrutan, Kepala Daerah diangkat oleh Presiden/Menteri Dalam Negeri/Kepala Daerah Provinsi berturut-turut untuk Kepala Daerah provinsi/Kepala Daerah kabupaten (kota besar)/Kepala Daerah kota kecil dari 2-4 calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

Perkembangan yang terjadi selanjutnya dengan diterbitkannya Undang-Undang No.32 tahun 1956 merupakan sebuah kemajuan dalam rangka mengatur hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Dengan Undang-undang ini maka telah ada ketentuan-ketentuan yang jelas mengenai pos-pos pendapatan daerah dalam rangka memajukan daerah dan menyejahterakan masyarakatnya.

Daftar Pustaka

- Devas, Nick *at al.* 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Gie, The Liang. 1967. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid I)*. Jakarta: Gunung Agung.
- _____. 1968. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid II)*. Jakarta: Gunung Agung.
- Juanda. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alumni.
- Kaho, Josef Riwu. 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: Rajawali.
- Kaho, Josef Riwu dan Haryanto. *Kapita Selekta Masalah-Masalah Pemerintahan*.
- Pratikno. 2005. "Pengelolaan Hubungan antara Pusat dan Daerah". Dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Suganda, Azis. 2008. *Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Sebelum Tahun 1945 Sampai Dengan Tahun 1996*. Jakarta: LIPI Press.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Negara Indonesia Timur (NIT) No. 44 Tahun 1950.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah, yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

<http://www.archipelagonetwork.com/index.php?page=sejarah2&prov=16&kota=257>. Diunduh pada tanggal 10 Agustus 2009.



BAB III

DINAMIKA PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TAHUN 1956–1973

Oleh: Asfar Mazuki

3.1 Pengantar

Politik desentralisasi di Indonesia sesungguhnya sudah dilaksanakan jauh hari sebelum Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia dikumandangkan tanggal 17 Agustus 1945, yakni di masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Pada tahun 1903 pemerintah kolonial Hindia Belanda mengeluarkan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah yaitu *decentralization wet*. Sejalan dengan politik penjajahannya, Pemerintah Hindia Belanda cenderung menitik beratkan pada pelaksanaan azas dekonsentrasi daripada azas desentralisasi.¹ Politik desentralisasi bertujuan antara lain untuk mencapai efisiensi birokrasi, mengurangi beban administrasi, dan menyertakan elemen masyarakat dalam pemerintahan lokal. Lebih jauh dari itu, tujuan utama desentralisasi adalah untuk menciptakan kesejahteraan dan mendukung demokrasi di tingkat lokal.²

Kendati demikian dalam praktek desentralisasi menurut UU tahun 1903 hanya bersifat administratif desentralisasi, sebab pelaksanaanya di lapangan tetap dilaksanakan oleh pejabat yang merupakan kepanjangan tangan pusat. UU Tahun 1903 tentang

¹Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta, Liberty, 1980 hal iii.

²Satya Arinanto, "Pengantar" dalam Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009, hlm. Vii.

desentralisasi kemudian digantikan dengan UU Tahun 1922 dan ini berlangsung sampai dengan pendudukan Jepang tahun 1942 atau dalam waktu 20 tahun. Pada masa post-kolonial, UU yang berkaitan dengan desentralisasi antara lain UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, dan UU Nomor 5 Tahun 1974. Disamping Undang-Undang terdapat juga Penetapan Presiden (Penpres) yang merupakan produk hukum baru pada waktu itu yang kedudukannya disetarakan dengan Undang-Undang. Penpres tentang desentralisasi yang cukup menonjol yaitu Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960.

Sejak awal kemerdekaan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia semakin sentralistik akibat dominasi peranan Pemerintah Pusat dalam setiap sektor pembangunan. Sentralisasi kekuasaan ini mengakibatkan terjadinya ketimpangan geografis dalam pembangunan perekonomian nasional. Pembangunan lebih terkonsentrasi di Jakarta dibandingkan daerah lainnya terutama daerah-daerah di luar pulau Jawa.³ Dalam perjalanan sejarah pemerintahan Indonesia modern, hampir semua Undang-Undang yang berkaitan dengan desentralisasi tidak ada yang berjalan dengan baik sebagaimana yang diharapkan. Pelimpahan wewenang dan pembagian kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah mengalami kejumudan (stagnasi). Hal yang demikian dapat dilihat dari beberapa Undang-Undang yang justru terkesan menjustifikasi semangat sentralistik. Dua *style* pemerintahan sebelum masa reformasi yakni rezim Orde Lama dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno, dan rezim Orde Baru yang dikomandani Presiden Soeharto ada kesamaan dalam pengertian keduanya sentralistik. Perbedaan keduanya hanya dalam bentuk dan pelaksanaannya saja. Perbedaannya kalau Soekarno (Orde Lama) lebih mengedepankan semangat revolusioner, sedangkan Soeharto

³Selo Soemardjan, "Ketimpangan-ketimpangan dalam Pembangunan: Pengalaman di Indonesia", dalam Yuwono Sudarsono (ed), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, Jakarta, PT. Gramedia, 1976, hlm. 165-167.

(Orde Baru) lebih mengedepankan slogan-slogan pembangunanisme. Namun demikian, sekali lagi, kedua gaya pemerintahan tersebut spiritnya tetap sama yakni sentralistik dan otoritarian.

Dalam sejarah perjalanan Orde Lama (rezim Soekarno), terutama pada periode 1956–1965, yang berkaitan dengan dinamika desentralisasi otonomi daerah, setidaknya terdapat dua kejadian penting. Pertama, lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Kedua lahirnya UU Nomor 18 Tahun 1965 juga mengenai Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Selain itu ada Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960.

3.2 Kondisi Pemerintahan Daerah Menjelang Lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1957

Setelah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terbentuk pada tanggal 17 Agustus 1950, sebagai hasil peleburan dari Republik Indonesia Serikat (RIS) yang merupakan produk Konferensi Meja Bundar (KMB) dengan Republik Indonesia (RI), maka sebagai konsekuensi logis dari pembentukan NKRI, Pemerintah NKRI mengganti UUD 1945 dengan UUDS 1950. Implikasi dari pergantian konstitusi ini ialah perlu diperbaharunya Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah yang ada yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948.

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 tentang pemerintahan di daerah ketentuannya dimuat dalam pasal 131, pasal 132, dan pasal 133. Untuk melaksanakan ketentuan pasal-pasal tersebut harus dibuat Undang-Undang pelaksanaannya yaitu Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yang bentuk dan susunannya harus disesuaikan dengan sistem pemerintahan negara yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Sementara tersebut. Tetapi Undang-Undang yang dimaksudkan belum dapat segera terbentuk setelah mulai berlakunya UUDS 1950, yaitu tanggal 17 Agustus 1950. Tujuh tahun kemudian yakni pada tahun 1957 Undang-Undang sebagaimana diamanatkan oleh pasal 131 dan

pasal 132 UUDS 1950 itu baru terbentuk, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Secara garis besar UUDS 1950 itu sendiri masih sarat dengan nuansa liberalisme, sebagaimana yang dipraktekkan oleh para politisi dan praktisi Negara RI Proklamasi sejak terjadinya perubahan sistem pemerintahan presidensiil menjadi sistem pemerintahan parlementer pada 14 Agustus 1950.

Sebagaimana diketahui dalam sistem pemerintahan parlementer, Presiden dan Wakil Presiden hanya sebagai Kepala Negara atau simbol saja, sebab ia tidak mempunyai wewenang dan kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Roda pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Perdana Menteri yang bertindak selaku kepala pemerintahan bersama menteri-menterinya yang dibentuk berdasarkan kekuatan partai politik di parlemen. Perdana Menteri bertanggung jawab kepada parlemen. Pada waktu itu kabinet dibentuk dari koalisi partai-partai politik yang rapuh, sehingga kabinet acapkali jatuh bangun dalam tempo yang relatif singkat.

Kondisi sosial politik pada waktu itu dengan sistem multi partai membawa konsekwensi tumbuh dan berkembangnya dengan sangat subur partai-partai politik yang jumlahnya mencapai 40 buah. Secara umum partai-partai politik tersebut tidak mempunyai program yang jelas, dikuasai oleh para pemimpinnya yang haus kekuasaan, ambisius, dan berdasarkan pada beraneka-ragam ideologi, mulai dari ideologi nasionalisme, agama hingga komunisme (Nasakom). Sebagai konsekwensinya, rakyat dan juga birokrasi tersekat-sekat dalam bermacam-macam mazhab politik. Akibat lebih jauh dari kondisi semacam ini, pemerintahan tidak efisien, kepentingan publik terabaikan, konflik merebak dimana-mana.⁴

⁴Djohermansyah Djohan, "Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin", dalam Anhar Gonggong (ed), *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta, Institute for Local Development, 2005, hlm. 80.

Melihat kondisi semacam itu, militer memandang konflik yang merebak dimana-mana tersebut sangat membahayakan bagi kelangsungan tegaknya Negara Proklamasi, sehingga dengan dalih menyelamatkan negara masuklah ia kedalam ranah politik. Masuknya militer ke ranah politik semakin menambah runyamnya perpolitikan nasional pada waktu itu.

Pada tingkat pemerintahan daerah, spirit liberalisme pun merasuk ke jantung pemerintahannya. Maka tidaklah mengherankan jika model pemerintahan kolejal difavoritkan, otonomi seluas-luasnya dipromosikan, dan penghapusan pejabat pusat di daerah (pamongpraja) bukan hanya diwacanakan melainkan didesak untuk segera dilaksanakan.

Dalam hubungannya dengan pengaturan pemerintahan daerah, Konstitusi baru (UUDS 1950) memang berjiwa liberal dibandingkan dengan UUD 1945. Hal ini dapat dilihat pada pasal 131, pasal 132, dan pasal 133 UUDS 1950 di mana disebutkan;

Pasal 131

- ayat (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 permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
- ayat (2); Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya.
- ayat (3): Dengan Undang-Undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Pasal 132

- ayat (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.

- ayat (2): Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah Undang-Undang yang menyatakan kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
- ayat (3): Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) dan tentang menjalankannya diadili oleh badan pengadilan yang dimaksud dalam pasal 108.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 mengamanatkan dibentuknya Undang-Undang yang mengatur tentang pembagian daerah Indonesia menjadi daerah-daerah otonom beserta bentuk susunan pemerintahannya. Pasal tersebut secara tegas menentukan bahwa daerah Indonesia dibagi-bagi menjadi daerah-daerah otonom. Jika dibandingkan dengan pasal 18 UUD 1945, pasal ini tidak setegas pasal 131 UUDS 1950. Dalam pasal 18 UUD 1945 hanya disebutkan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditentukan berdasarkan Undang-Undang. Pernyataan lebih tegas juga disebutkan dalam ayat (2) bahwa daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini tidak ditegaskan oleh pasal 18 UUD 1945 meskipun dalam pelaksanaannya yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948 menuju ke arah pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah.

Jika ketentuan pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 tersebut dibandingkan dengan pasal 18 UUD 1945 meskipun tampak hampir sama tetapi ketentuan pasal 131 ayat (1) lebih tegas, khususnya pada kata otonom, dasar permusyawaratan, dan dasar perwakilan.

Disamping itu, pasal 131 ayat (1) tersebut hanya mengatur dasar-dasar desentralisasinya yang tidak bermakna ganda sebagaimana pasal 18 UUD 1945, yang selain memuat dasar-dasar desentralisasi juga memuat dasar-dasar dekonsentrasi, khususnya yang terdapat dalam penjelasannya.

Sejalan dengan ide dasar pasal 131 ayat (1) UUDS 1950, yaitu memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah, hal ini pula sebenarnya merupakan kelanjutan dari ide dasar UU Nomor 22 Tahun 1948, sehingga baik di dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 maupun di dalam UUDS 1950 tidak memberikan pengaturan tentang pemerintahan pamongpraja sebagai pelaksana daripada azas dekonsentrasi. Hal inilah yang nanti dapat dilihat dalam pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan daripada amanat pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950.

Mengenai pemerintahan di daerah pada tanggal 17 Agustus 1950 yang ada adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950, maka sebelum dapat dibuat Undang-Undang sebagaimana diamanatkan oleh pasal 131 dan pasal 132 UUDS 1950, pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap berdasarkan kepada kedua Undang-Undang tersebut.

3.3 Kondisi Pemerintahan Daerah Setelah Lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1957

Lahirnya UU Nomor 1 Tahun 1957 antara lain dipicu oleh adanya berbagai macam Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah setelah pengakuan kedaulatan RI 17 Agustus 1950. Setidak-tidaknya di dalam wilayah NKRI secara legal formal terdapat dua UU tentang Pemerintahan Daerah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948 yang berlaku di daerah-daerah bekas RI Yogya dan UU Negara Indonesia Timur (NIT) Nomor 44 Tahun 1950 yang berlaku bagi daerah-daerah bekas Negara Indonesia Timur yaitu Sunda Kecil,

Sulawesi dan Maluku. Selain daripada itu, terdapat pula berbagai macam peraturan pemerintahan daerah di wilayah bekas Negara Bagian seperti Negara Sumatera Timur, Negara Pasundan, Negara Sumatera Selatan, Negara Jawa Timur dan sebagainya.⁵

Menindak lanjuti amanat Konstitusi (UUDS 1950) pasal 131 dan pasal 132, Pemerintah NKRI secara garis besar menempuh langkah-langkah antara lain dengan melakukan;

- (1) Unifikasi Undang-Undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah diseluruh Indonesia,
- (2) Penyempurnaan pembentukan daerah swatantra di seluruh Indonesia
- (3) Penyerahan atau pelimpahan urusan-urusan Pemerintah Pusat dengan Peraturan Pemerintah kepada daerah-daerah swatantra di Jawa, Madura, dan Sumatra
- (4) Menyelesaikan Undang-Undang tentang pemilihan umum, dewan-dewan daerah otonom di seluruh Indonesia
- (5) Menyelesaikan peraturan pokok tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah otonom.⁶

Sebenarnya usaha untuk menyusun Rancangan Undang-Undang pemerintahan daerah yang baru sudah dimulai pada tahun 1954. Namun upaya ini kandas di tengah jalan. Hal ini disebabkan antara lain karena Departemen Dalam Negeri selaku penyelenggara Pemilu sangat sibuk mengurus penyelenggaraan Pemilu mulai dari pendaftaran pemilih pada Mei 1954, pemungutan suara pada 29 September 1955, dan pembentukan parlemen pada Maret 1956.⁷ Setelah hajatan nasional itu selesai, barulah Departemen Dalam Negeri yang pada waktu itu dikomandani Mr. Soenarjo melanjutkan

⁵Djohermansyah Djohan, op. cit, hal. 79.

⁶Sukri Abdurrachman, "Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah: Kasus Riau", dalam Taufik Abdullah (ed), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2003, hlm. 321.

⁷Wilopo, SH, *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahan-kelemahannya*, Jakarta, Yayasan Idayu, 1976, hal. 45.

pekerjaan besarnya merencanakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut diajukan Pemerintah Kabinet Ali Sastroamidjojo kepada DPR baru hasil Pemilu 1955. Berbagai perubahan dilakukan DPR terhadap RUU tersebut, sebelum pada akhirnya menyetujuinya. Salah satu perdebatan yang menyita banyak perhatian adalah mengenai pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁸ Pada tanggal 17 Januari 1957, Presiden Soekarno mensyahkan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah itu menjadi UU Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah No 1 Tahun 1957, diundangkan pada tanggal 18 Januari 1957 dan dimuat dalam Lembaran Negara tahun 1957 Nomor 6. Menurut ketentuan pasal 76 ayat (2) Undang-Undang ini mulai berlaku pada hari diundangkan yaitu tanggal 18 Januari 1957.

Dalam diktum I dari UU Nomor 1 Tahun 1957 dinyatakan dicabut;

- (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948
- (2) Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950
- (3) Peraturan perundangan lainnya mengenai Pemerintahan Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Perlu diketahui dalam hal ini yang dicabut hanya peraturan perundangan yang mengatur tentang Pemerintahan di Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan peraturan perundangan yang mengatur tentang Pemerintahan di Daerah yang bersifat administratif (pamong praja) tidak dicabut.

Secara demikian jelaslah bahwa UU Nomor 1 Tahun 1957 sebagai Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintahan di daerah dimaksudkan berlaku untuk seluruh wilayah Negara Indonesia, sehingga terdapat keseragaman tentang pengaturan

⁸Departemen Dalam Negeri, *Departemen Dalam Negeri: Tugas, Fungsi dan Peranannya dalam Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Departemen Dalam Negeri, 1985, hlm 64.

pemerintahan di daerah, terutama pemerintahan di daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom).

UU Nomor 1 tahun 1957 ini hanya mengatur tentang pelaksanaan desentralisasi dan azas tugas pembantuan sesuai dengan maksud pasal 131 UUDS 1950. Adapun pelaksanaan azas dekonsentrasi tidak ada satu pasalpun yang mengaturnya, Dengan demikian pemerintahan pamong praja tidak diatur dalam UU Nomor 1 tahun 1957 tersebut. Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Pusat, atau Daerah Otonom tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.⁹

Sejalan dengan ketentuan pasal 131 ayat (2) UUDS 1950 maka UU Nomor 1 Tahun 1957 ini menganut sistem otonomi riil dan seluas-luasnya. Pada setiap pemberian otonomi, khususnya dalam penyerahan sesuatu urusan kepada daerah untuk dijadikan urusan rumah tangga daerah, pada prinsipnya yang menjadi pertimbangan adalah bagaimana urusan tersebut dapat diurus sebaik-baiknya sehingga hasil yang dicapai bisa maksimal. Secara demikian, prinsip otonomi riil berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar bisa menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata/riil mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam pada itu otonomi seluas-luasnya mengandung arti bahwa kepada daerah akan diserahkan urusan-urusan sebanyak mungkin untuk menjadi urusan rumah tangganya sendiri.¹⁰

Dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi UU Nomor 1 Tahun 1957 pada pasal 2 ayat (1) menetapkan bahwa wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak

⁹Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2009, hlm. 41.

¹⁰Soehino, op. cit, hlm. 50.

mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut;

- (a) Daerah Tingkat I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya
- (b) Daerah Tingkat II, termasuk Kotapraja
- (c) Daerah Tingkat III

Selanjutnya pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa Daerah Swapraja menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa tingkat I, II, atau III atau Daerah Swatantra tingkat I, II, atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Adapun dalam Peraturan Peralihannya, dalam pasal 73 disebutkan bahwa pada prinsipnya semua daerah otonom (daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri) yang telah dibentuk berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948 atau yang dibentuk berdasarkan UU Negara Indonesia Timur (NIT) Nomor 44 Tahun 1950, tidak perlu dibentuk lagi, tetap diakui dan diteruskan, dalam pengertian bahwa masing-masing disesuaikan baik jenisnya, tingkatnya, namanya serta pengaturannya menurut UU Nomor 1 Tahun 1957.

3.4 Struktur Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 5 UU Nomor 1 Tahun 1957 Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD) menurut pasal 19 ayat (1) dipilih oleh dan dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atas dasar perwakilan berimbang. Selanjutnya dalam ayat (2) ditentukan bahwa Ketua dan Wakil Ketua DPRD tidak boleh menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Dalam pada itu, Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

Berdasarkan ketentuan tersebut maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) merupakan alat perlengkapan daerah yang bertugas dan berkewajiban mengurus semua urusan rumah tangganya sendiri dan dapat juga disertai tugas untuk membantu dalam pelaksanaan peraturan-peraturan dari instansi-instansi yang lebih tinggi.

3.4.1 Kewenangan DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan daerah mempunyai beberapa kewenangan antara lain;

- (1) Memilih Ketua dan Wakil Ketuaanya sendiri.
- (2) Memberikan pengecualian terhadap larangan melakukan usaha atau pekerjaan yang dilarang bagi anggota DPRD.
- (3) Memberhentikan anggota yang tidak mentaati larangan melakukan usaha atau pekerjaan yang ditetapkan bagi anggota DPRD.
- (4) Membuat peraturan tentang uang sidang, uang jalan, dan uang penginapan anggota DPRD.
- (5) Membuat peraturan tentang uang kehormatan ketua/wakil ketua DPRD.
- (6) Bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam 3 bulan.
- (7) Mengadakan rapat tertutup dan membebaskan kewajiban merahasiakan segala pembicaraan yang dilangsungkan dalam rapat tertutup.
- (8) Membuat peraturan tata tertib rapat DPRD.
- (9) Memilih anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD).
- (10) Memberhentikan anggota DPD karena melanggar larangan melakukan usaha /pekerjaan yang ditetapkan bagi anggota itu atau karena sesuatu alasan lain.
- (11) Membuat pedoman cara DPD menjalankan kekuasaan dan kewajibannya
- (12) Mengesahkan peraturan tata tertib rapat DPD.

- (13) Membuat peraturan tentang uang kehormatan, uang jalan, dan uang penginapan anggota DPD.
- (14) Memilih Kepala Daerah. Selama hal ini belum mungkin sehingga Kepala Daerah perlu diangkat oleh pusat, DPRD mengajukan calon sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya empat orang calon kepada Pusat.
- (15) Memberhentikan Kepala Daerah dan DPD.
- (16) Mencalonkan Kepala/Wakil Kepala Daerah Istimewa kepada Pusat
- (17) Membuat peraturan tentang gaji, uang jalan, uang penginapan, dan penghasilan lainnya bagi Kepala Daerah.
- (18) Mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- (19) Menyerahkan urusan rumah tangga daerahnya kepada daerah-daerah bawahan.
- (20) Membantu menjalankan peraturan perundangan dari Pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatnya yang ditugaskan kepadanya.
- (21) Menugaskan Kepala Daerah bawahan untuk menjalankan peraturannya.
- (22) Membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan pemerintah, DPR, atau Pemerintah Daerah tingkat di atasnya.
- (23) Membuat peraturan untuk kepentingan daerah dan melaksanakan otonomi/medebewind; peraturan ini dinamakan peraturan daerah.
- (24) Menetapkan ancaman kurungan selama-lamanya 6 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp5.000,- bagi pelanggaran terhadap peraturannya.
- (25) Menunjuk pegawai daerah yang diberi tugas pengusutan terhadap pelanggaran peraturannya.
- (26) Meminta kepada Pusat agar dipekerjakan pegawai-pegawai Pusat untuk melaksanakan urusan-urusan tertentu bagi kepentingan daerahnya.
- (27) Membentuk panitia-panitia untuk melancarkan pelaksanaan tugasnya.

- (28) Membuat peraturan tentang pengangkatan, pemberhentian, pemberhentian sementara, gaji, pension, uang tunggu, dan hal-hal lain mengenai kedudukan hukum pegawai daerah
- (29) Meminta kepada Pusat agar dipekerjakan pegawai-pegawai Pusat untuk melaksanakan urusan-urusan tertentu bagi kepentingan daerahnya
- (30) Memungut pajak dan retribusi
- (31) Mendirikan perusahaan daerah
- (32) Memegang semua kekuasaan mengenai pengelolaan umum keuangan daerah.
- (33) Menetapkan anggaran keuangan daerah termasuk perubahannya.
- (34) Mengajukan keberatan kepada instansi yang setingkat lebih atas dari instansi yang menolak mengesahkan keputusannya.
- (35) Menyelidiki dan memeriksa pekerjaan mengurus rumah tangga atau tugas pembantuan yang dilakukan oleh daerah-daerah bawahan.¹¹

Berdasarkan pada demikian banyaknya wewenang yang dimiliki DPRD, maka tampak jelas sekali bahwa kewenangan DPRD menurut UU Nomor 1 Tahun 1957 amat besar dibandingkan dengan UU sebelumnya.

3.4.2 Kewenangan Dewan Pemerintah Daerah (DPD)

Dewan Pemerintah Daerah (DPD) merupakan badan yang bersifat kolegial yang diketuai oleh Kepala Daerah. DPD mempunyai kewenangan dalam bidang kekuasaan eksekutif yang merupakan pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh DPRD. Untuk menjalankan kewenangan tersebut DPD juga dapat disertai beberapa kewenangan di bidang perundang-undangan atau legislatif dalam rangka melaksanakan peraturan daerah, walaupun

¹¹Prof. Dr. Juanda, SH, MH. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, PT. Alumni, 2008, hlm 161-163.

hanya terbatas pada pembuatan peraturan. Adapun kewenangan-kewenangan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) diantaranya:

- (1) Memilih Wakil Ketua diantara anggota-anggotanya.
- (2) Dapat memberhentikan sementara anggota DPRD yang melanggar pasal 10 ayat (3).
- (3) Dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPRD yang setingkat.
- (4) Dapat memberikan keputusan tentang pemberhentian anggota DPRD setingkat dibawahnya.
- (5) Melakukan pengesahan atau penolakan terhadap peraturan mengenai uang siding, uang jalan, uang penginapan dan uang kehormatan DPRD.
- (6) Melakukan pengesahan atau penolakan tentang Peraturan Tata Tertib dari DPRD setingkat dibawahnya
- (7) Melakukan pengesahan atau penolakan tentang Pedoman yang dibuat oleh DPRD setingkat dibawahnya yang diperuntukkan bagi DPD yang setingkat dalam rangka menjalankan kekuasaan dan kewajibannya.
- (8) Menetapkan Peraturan Tata Tertib untuk rapat-rapat dan berlaku setelah disahkan oleh DPRD yang setingkat.
- (9) Memberikan pertimbangan terhadap adanya usulan dari DPRD mengenai urusan-urusan tambahan untuk Daerah Tingkat II dan III.
- (10) Mnegusulkan pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah kepada DPRD.
- (11) Menunjukkan seorang pegawai lain untuk mewakili Sekretaris Daerah bila berhalangan dan berhenti.
- (12) Melakukan pengesahan atau penolakan terhadap anggaran keuangan daerah yang ditetapkan oleh DPRD tingkat bawahnya.
- (13) Melakukan pengesahan atau penolakan terhadap keputusan-keputusan Daerah mengenai pokok tertentu dari Daerah yang setingkat dibawahnya.
- (14) Menyelesaikan perselisihan mengenai pemeritahan diantara Daerah-daerah dibawah Daerah Tingkat I yang sama

tingkatannya dan yang terletak di dalam satu wilayah Daerah Tingkat I atau perselisihan antara Daerah-daerah Tingkat II atau oleh DPD Tingkat II yang bersangkutan bila mengenai perselisihan antara Daerah-Daerah Tingkat III.

- (15) Mewakili Daerahnya di dalam dan di Pengadilan dan memberi kuasa untuk menggantinya.¹²

Dewan Pemerintah Daerah sebagaimana diuraikan diatas adalah sebuah badan yang bersifat kolegial yang diketuai oleh Kepala Daerah. Secara demikian, Kepala Daerah bukan merupakan organ yang berdiri sendiri, melainkan alat dari Daerah yang bersangkutan.

Dalam pasal 23 UU Nomor 1 Tahun 1957 ditentukan bahwa Kepala Daerah dipilih menurut aturan yang ditetapkan Undang-Undang, demikian halnya dalam pengangkatan dan pemberhentiannya. Dalam penjelasan pasal 23 tersebut antara lain dijelaskan bahwa seorang Kepala Daerah haruslah seorang yang dekat kepada dan dikenal oleh rakyat Daerah yang bersangkutan, dan karena Kepala Daerah haruslah seorang yang mendapat kepercayaan rakyat tersebut dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat, maka jalan satu-satunya untuk maksud tersebut adalah bahwa Kepala Daerah itu haruslah dipilih secara langsung oleh rakyat dari Daerah yang bersangkutan. Akan tetapi karena keadaan dan perkembangan masyarakat daerah-daerah pada waktu itu tidak kondusif dalam arti kata tidak menjamin dapat berlangsungnya pemilihan Kepala Daerah oleh rakyat, maka untuk sementara Kepala Daerah dipilih oleh DPRD untuk masa jabatan empat tahun, pemilihan itu dapat diambilkan dari anggota DPRD atau orang luar yang memenuhi syarat.

3.4.3 Kewenangan Kepala Daerah

Berdasarkan ketentuan yang menyatakan bahwa Kepala Daerah adalah Ketua dan merangkap sebagai anggota Dewan Pemerintahan Daerah (DPD), maka dengan sendirinya tidak ada

¹² Prof. Dr. Juanda, SH, MH, op cit, hlm 164-165.

kewenangan khusus yang dimiliki oleh Kepala Daerah selain yang melekat pada DPD. Apalagi hal ini berbeda dengan ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1948 dimana Kepala Daerah diberi dua fungsi atau kewenangan yakni sebagai Ketua dan anggota DPD yang bertindak sebagai organ Daerah, dan sebagai pengawas terhadap keputusan DPRD maupun keputusan keputusan DPD Kepala Daerah berfungsi atau bertindak sebagai organ Pemerintah Pusat.

Sedangkan berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1957, Kepala Daerah hanya berfungsi sebagai alat Daerah yaitu Ketua serta anggota DPD. Jadi Kepala Daerah bukan merupakan organ yang berdiri sendiri. Kepala Daerah secara individual tidak mempunyai kewenangan tersendiri karena DPD itu harus selalu bertindak kolegal, biarpun dalam praktik sehari-hari masih terlihat Kepala Daerah dan anggota DPD mengadakan pembidangan tugas masing-masing yang umumnya bertindak secara individual. Tetapi, DPD termasuk Kepala Daerah didalamnya semata-mata bertanggung jawab kolegal, sebab pertanggung jawaban secara individual sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1948 ditiadakan.

Secara demikian, jelaslah bahwa Kepala Daerah menjadi alat daerah yang murni, artinya dia menjalankan pemerintahan daerah secara kolegal bersama-sama dengan anggota Dewan Pemerintah Daerah lainnya. Dibawah naungan UU Nomor 1 Tahun 1957 tersebut Kepala Daerah sama sekali tidak bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat. Yang bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat adalah Pejabat Pusat yang ditempatkan di daerah yakni Pamong Praja.. Dengan demikian, terjadilah dualisme kepemimpinan di daerah, yakni di satu sisi ada Kepala Daerah, dan di sisi yang lain ada Pejabat Pusat yang ditempatkan di Daerah. Kondisi semacam ini sudah barang tentu tidak menguntungkan bagi daerah, sebab acapkali terjadi benturan kepentingan dan ataupun tumpang tindih kebijakan.

Bilamana dicermati, sebenarnya struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur menurut UU Nomor 1 Tahun 1957 tidak jauh berbeda atau mirip dengan yang

diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1948. Perbedaan yang agak mencolok hanya pada diubahnya aturan main dalam pemilihan Kepala Daerah, yakni dari diangkat oleh Pejabat Pemerintah Pusat berdasarkan calon yang diajukan oleh DPRD berubah menjadi dipilih langsung oleh rakyat yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam menunggu Undang-Undang itu disiapkan, maka untuk sementara waktu yang tidak lebih dari empat tahun, Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Bagi Daerah Istimewa, DPRD mengajukan calon yang berasal dari keturunan yang berkuasa di daerah itu. Kedudukan Kepala Daerah tidak lagi menjadi alat pusat dan sekaligus sebagai alat daerah, tetapi hanya sebagai alat daerah saja. Sebagai konsekwensinya adalah kewenangan Kepala Daerah untuk mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD, bahkan kewenangan menunda dijalkannya keputusan-keputusan DPRD dan DPD dihapus.

Bila dilihat dari aspek desentralisasi politik, tampak bahwa demokratisasi cukup mendapat tempat di dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ini. Disini rakyat diberi kebebasan memilih secara langsung Kepala Daerahnya. Pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah juga menjadi urusan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan kata lain Kepala Daerah tidak diangkat ataupun diberhentikan oleh pejabat Pemerintah Pusat.

3.4.4 Isi UU No. 1 Tahun 1957

Ditilik dari segi tehnik perundang-undangan, UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang disetujui oleh DPR hasil pemilu 1955 ini, lebih baik dibandingkan UU Nomor 22 Tahun 1948. Hal ini misalnya dapat dilihat dari diadakannya ketentuan umum dan peraturan penutup. Selain itu isi yang diaturnyapun lebih lengkap dan rinci.

Meskipun demikian, secara substansial dalam banyak hal UU Nomor 1 Tahun 1957 ini masih mempertahankan format pemerintahan daerah yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1948. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 2, dimana disebutkan bahwa

tingkatan daerah otonom masih tetap tiga tingkatan yaitu Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat III. Pada pasal 5 Pemerintah Daerah masih tetap terdiri dari DPRD dan DPD. Menurut pasal 6 Kepala Daerah masih tetap menjabat sebagai Ketua dan anggota DPD. Menurut pasal 31 ditegaskan bahwa DPRD masih tetap memiliki kekuasaan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya.

Dalam pasal 44 disebutkan bahwa pemerintahan sehari-hari masih dijalankan oleh DPD yang bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD. Bilamana DPD dijatuhkan oleh DPRD maka secara otomatis Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD itupun ikut jatuh pula. Di dalam pasal 50 disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah masih juga tetap berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, pajak negara yang diserahkan kepada daerah, subsidi dan sumbangan.

Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1957 sebenarnya tidak jauh berbeda dengan yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1948. Perbedaan antara kedua UU tersebut adalah diubahnya aturan dalam pemilihan Kepala Daerah, dari diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat berdasarkan calon yang diajukan DPRD menjadi dipilih langsung oleh rakyat yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Kedudukan Kepala Daerah bukan lagi sebagai alat pusat dan sekaligus alat daerah, melainkan hanya sebagai alat daerah saja. Otonomi materiil diganti menjadi otonomi riil. Di daerah selain ada institusi-institusi DPRD, DPD dan Kepala Daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dan menjalankan tugas pembantuan, juga terdapat penguasa lain yaitu pamong praja yang menyelenggarakan tugas dekonsentrasi atau pemerintahan umum.

Dari uraian diatas, kiranya dapat diambil kesimpulan bahwa kandungan desentralisasi politik yang terdapat dalam UU Nomor 1 Tahun 1957 bertambah besar. Bukan saja kewenangan membentuk

Pemerintahan Daerah yakni dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang diserahkan Pusat kepada Daerah, melainkan juga Daerah diberi wewenang untuk memilih sendiri Kepala Daerahnya baik secara langsung oleh rakyat atau untuk sementara waktu dipilih melalui DPRD. Dengan kata lain, Kepala Daerah tidak lagi dipilih oleh Pemerintah Pusat sebagaimana diamanatkan UU Nomor 22 Tahun 1948. Dapat pula dikemukakan disini bahwa desentralisasi yang bersifat administrasi lebih terjamin. Dengan otonomi riil disertai dengan promosi tugas pembantuan (*medebewind*) maka sudah dengan sendirinya urusan-urusan pemerintahan sehari-hari pada akhirnya akan ditangani sendiri oleh daerah yang bersangkutan. Secara demikian, Pemerintah Pusat dapat memusatkan perhatiannya dalam urusan-urusan pemerintahan yang strategis.

3.4.5 Desentralisasi Finansial

Dalam hubungannya dengan desentralisasi finansial, UU Nomor 1 Tahun 1957 secara substansi tidak jauh berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1948. Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 menentukan bahwa sumber-sumber keuangan daerah adalah;

- (a) Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil perusahaan daerah. Adapun pajak pusat yang diserahkan kepada daerah menjadi pajak daerah meliputi pajak *verponding*, pajak *verponding* Indonesia, pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor, pajak jalan, pajak potong hewan, pajak kopro, dan pajak pembangunan I.
- (b) Sebagian dari hasil pemungutan pajak negara tertentu, bea masuk, bea keluar dan cukai diserahkan kepada daerah. Pajak negara tertentu berupa pajak peralihan, pajak upah, pajak materai, pajak kekayaan dan pajak perseroan.

(c) Ganjaran, subsidi dan bantuan, diberikan kepada daerah hal-hal tertentu.¹³

Setiap sumber pendapatan daerah yang berasal dari pajak Negara dan ganjaran, subsidi dan sumbangan, diatur oleh UU, sedangkan daerah berhak mengatur sendiri pendapatannya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Namun demikian, daerah harus mengikuti peraturan umum tentang pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Secara demikian, Peraturan Daerah (Perda) tentang pemberlakuan pemungutan dan pengenaan, perubahan maupun penghapusan pajak daerah dan retribusi daerah tidak berlaku sebelum ada pengesahan dan sesuai dengan yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Disamping syarat yuridis tersebut, pengenaan pajak daerah dan retribusi daerah harus mempertimbangkan tarif pajak daerah dan retribusi sejenis yang diberlakukan di daerah lain disekitarnya dan kemampuan penduduk untuk membayarnya. Hal ini dimaksudkan agar pajak daerah dan retribusi daerah oleh penduduk dirasa adil, layak dan tidak terlalu membebani mereka.

3.5 Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1957

UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah disyahkan pada tanggal 17 Januari 1957, diundangkan pada tanggal 18 Januari dan dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 6 Tahun 1957. Sesuai ketentuan pasal 76 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1957 ini mulai berlaku sejak hari diundangkan yaitu tanggal 18 Januari 1957. Pelaksanaan UU ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, bahkan mendapat tantangan kuat dari berbagai pihak, termasuk TNI Angkatan Darat.

Pada waktu Presiden Soekarno mengesahkan UU tersebut, kondisi sosial politik mulai memburuk. Dimulai ketika Mohammad

¹³Mudrajad Kuncoro, *Otonomi & Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta, Erlangga, 2004, hal. 17.

Hatta sebagai Wakil Presiden mengundurkan diri pada tanggal 1 Desember 1956. kemudian daerah-daerah banyak yang bergejolak. Bahkan Kabinet Ali Sastroamidjojo hasil Pemilu 1955 goyah. Koalisi yang dibangun rontok, sebab partai-partai politik yang mendukungnya seperti Masyumi dan PPKI menarik dukungan. Hilangnya dukungan tersebut mengakibatkan kabinet menjadi lemah dalam menghadapi oposisi di parlemen (DPR), akhirnya pada tanggal 14 Maret 1957 kabinet Ali Sastroamidjojo jatuh.

Melihat kondisi sosial politik seperti itu, Presiden Soekarno berinisiatif menunjuk dirinya sebagai formatur. Melalui cara yang tidak lazim ini, Soekarno membentuk kabinet yang dipimpin oleh seorang yang nonpartai yaitu Ir Djuanda. Sementara itu jabatan Menteri Dalam Negeri diserahkan kepada tokoh PNI yaitu Sanusi Hardjadinata.¹⁴ Sejak saat itu, hubungan Presiden Soekarno dengan partai-partai politik semakin tidak harmonis bahkan cenderung kian menegang.

Meskipun NKRI dilanda badai politik, UU Nomor 1 Tahun 1957 berusaha tetap dijalankan oleh Pemerintah. Pemerintah menerbitkan beberapa Undang-Undang yang relevan dengan pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang yang dimaksudkan adalah UU Pemilu anggota DPRD, UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan UU pembentukan daerah otonom.

Keberadaan UU Nomor 1 Tahun 1957 bagi daerah baru dirasakan setelah diadakannya Pemilu untuk memilih anggota DPRD. Di beberapa daerah di Jawa, Sumatera, dan Kalimantan, DPRD-DPRD hasil pemilu segera memilih Kepala Daerah dan membentuk Dewan Pemerintah Daerah. (Depdagri, hal 65). Tetapi dalam menjalankan kekuasaannya Kepala Daerah dan DPD acapkali jatuh bangun, dikarenakan dilancarkannya mosi tidak percaya oleh DPRD. Perbedaan pendapat yang kecil sekalipun dalam menyelesaikan

¹⁴ Wilopo, SH, op.cit, hlm 49-50.

masalah dapat berujung pada pencopotan Kepala Daerah beserta Dewan Pemerintah Daerahnya. Sudah barang tentu hal ini mengakibatkan ketidak stabilan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah yang tidak stabil berakibat pada terabaikannya kepentingan publik. Kondisi ini mirip dengan kabinet di Pusat. Dengan diberlakukannya UU Nomor 1 Tahun 1957, keadaan pemerintahan daerah juga semakin ruwet, sebab ada dua pimpinan pemerintahan daerah yaitu Kepala Daerah dan DPD dan Pejabat Pamong Praja. Memang masing-masing mempunyai kewenangan sendiri-sendiri. Urusan desentralisasi dan pembantuan dipimpin oleh Kepala Daerah/DPD, dan urusan dekonsentrasi atau pemerintahan umum ditangani oleh pejabat pamong praja. Pimpinan Pemerintahan di daerah yang bersifat dualistis ini dalam praktek sering menimbulkan kesalah fahaman tentang pengurusan sesuatu hal yang sebenarnya kesalah fahaman ini tidak seharusnya terjadi sebab masing-masing pihak telah mempunyai tugas sendiri-sendiri. Hal ini mengakibatkan efisiensi, efektifitas dan koordinasi tidak jalan. Masing-masing pihak dengan kebijakannya sendiri-sendiri berusaha mewujudkan kepentingannya. Dualisme dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ini merupakan mimpi buruk yang dihadapi UU Nomor 1 Tahun 1957 yang dari awal justru ingin dihilangkan.

Melihat kondisi daerah yang semakin tidak kondusif itu, militer merasa terpanggil untuk berpartisipasi mengatasi kemelut tersebut. Solusipun ditawarkan, misalnya dalam konferensi militer tahun 1957 direkomendasikan:

- (1) Agar Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat dan disertai tugas pengawasan.
- (2) Sehubungan dengan itu, pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1957 mengenai kedudukan Kepala Daerah dan pengawasan serta ketentuan-ketentuan terkait lainnya agar ditangguhkan.
- (3) Agar pelaksanaan penyerahan urusan pusat kepada daerah dipercepat.
- (4) Agar Pemerintah Pusat menegaskan kedudukan pamong praja.¹⁵

¹⁵Departemen Dalam Negeri, op. cit, hlm 66.

Rekomendasi dari kalangan militer ini mendapat reaksi dari kalangan partai politik yang tetap bersikukuh untuk menghapuskan pejabat pusat atau pamong praja. Menurut kalangan partai politik, kehadiran pamong praja tidak lagi diperlukan kalau daerah sudah melaksanakan otonomi riil dan otonomi yang seluas-luasnya. Sehubungan dengan hal ini, mereka menuntut agar urusan-urusan pemerintahan umum diserahkan kepada daerah. Tuntutan ini sudah barang tentu mendapat reaksi dari kalangan pamong praja. Melalui Serikat Sekerja Kementerian Dalam Negeri (SSKDN) yang merupakan organisasi warga pamong praja, mereka menolak tuntutan tersebut. Tetapi partai politik terus mendesak agar tuntutannya tersebut dipenuhi. Desakan partai politik itu akhirnya membuahkan hasil yaitu dikeluarkannya UU Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Pemerintahan Umum. Dalam UU ini ditegaskan bahwa tugas dan kewenangan pamong praja diserahkan kepada Pemerintah Daerah tingkat I dan II, yaitu yang bersifat mengatur diserahkan kepada DPRD dan yang bersifat pelaksanaan dilimpahkan kepada DPD cq Kepala Daerah, kecuali urusan ketertiban dan keamanan umum, koordinasi dan pengawasan yang diserahkan kepada penguasa lain. UU Nomor 6 Tahun 1959 disahkan pada tanggal 24 Maret 1959 dan diundangkan pada tanggal 25 Maret 1959, tetapi dalam pasal 15 UU ini dinyatakan bahwa “Undang-Undang ini mulai berlaku pada hari yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah secara Daerah demi Daerah atau secara lain”.

Tetapi belum lagi ada satupun Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan untuk menyatakan berlakunya UU Nomor 6 Tahun 1959, ternyata telah terjadi perubahan sistem pemerintahan negara sebagai konsekwensi dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang menyatakan berlakunya lagi UUD 1945 bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai tanggal dikeluarkannya Dekrit Presiden tersebut, serta tidak berlakunya lagi Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Dengan adanya perubahan sistem pemerintahan negara tersebut maka pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 1959 tidak dapat berjalan sesuai

dengan apa yang diinginkan. Lebih-lebih setelah dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960.¹⁶

3.6 Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Dalam pasal 134 UUDS 1950 dinyatakan bahwa “Konstituante (Sidang Pembuat UUD) bersama-sama dengan Pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS ini”.

Tetapi setelah lebih kurang dua setengah tahun bekerja Konstituante belum juga dapat menghasilkan UUD sebagaimana yang diharapkan, hal ini dikarenakan adanya perbedaan pendapat yang sangat tajam dalam tubuh Konstituante itu sendiri. Maka sejalan dengan gagalnya sidang Konstituante menetapkan UUD, pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang menyatakan pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945. Selain daripada itu, sistem pemerintahan parlementer dengan demokrasi liberalnya dinilai oleh Presiden Soekarno tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Oleh karenanya perlu diganti dengan sistem yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yaitu dengan demokrasi terpimpin atau demokrasi gotong royong, yang berlandaskan pada Nasionalisme, Agama, Komunis (Nasakom) dan Manipol-Usdek. Perubahan Konstitusi ini sudah barang tentu membawa konsekwensi pada UU Nomor 1 Tahun 1957. Apa yang dimaksud dengan Demokrasi Terpimpin adalah pengambilan keputusan dalam setiap musyawarah untuk mufakat tetapi bilamana hal itu tidak bisa dicapai, peluang bagi pimpinan untuk mengambil keputusan sesuai dengan kehendaknya sendiri sangat dimungkinkan.¹⁷

¹⁶Soehino, S.H, op cit, hlm, 61.

¹⁷Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 1993.

3.7 Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960

Sebagai konsekwensi daripada Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mempermaklumkan berlakunya kembali UUD 1945 dan diperkenalkannya sistem demokrasi terpimpin atau demokrasi gotong royong oleh Presiden Soekarno, maka pengaturan mengenai pemerintahan daerah mengalami penyesuaian. UU Nomor 1 Tahun 1957 yang didasarkan pada UUDS 1950 di bawah bingkai demokrasi liberal tidak bisa dipertahankan lagi. Diperlukan adanya UU baru mengenai Pemerintahan Daerah yang sesuai dengan ketentuan pasal 18 UUD 1945. Tetapi karena tatanan ketatanegaraan yang ada termasuk DPR perlu dirombak terlebih dahulu dan dengan berpijak kepada semangat Dekrit, maka sebagai jalan keluar sementara pada tanggal 7 September 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah yang dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 94 Tahun 1959. Penetapan Presiden merupakan suatu produk hukum baru yang kedudukannya disejajarkan dengan Undang-Undang. Penpres ini mendapat dukungan para pamong praja yang memang sudah kesal dengan UU Pemerintahan Daerah lama yang banyak “merugikan” mereka karena kewenangan Pusat banyak diambil oleh daerah.

Bilamana dicermati, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah ini isinya lebih difokuskan hanya kepada masalah mengatur Kepala Daerah dan institusi yang membantunya dalam menjalankan tugas, yakni Badan Pemerintah Harian (BPH). Karenanya Penpres ini hanya memiliki 4 Bab dan 23 pasal, jumlah bab dan pasal yang sangat sedikit jika dibandingkan dengan jumlah bab dan pasal yang dimiliki UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yaitu 9 bab dan 76 pasal. Meskipun begitu, Penpres ini dirancang pembuatannya supaya dapat menjungkirbalikkan aturan dalam pengaturan pemerintahan daerah. Pengawasan Pusat yang tadinya longgar menjadi ketat, nuansa serba daerah dirubah menjadi serba pusat.

Menurut Pasal 12 dualisme pimpinan pemerintahan daerah dihapuskan dengan cara menyerahkan pimpinan pemerintahan daerah dan pimpinan pemerintahan umum ke satu tangan yaitu Kepala Daerah. Kepala Daerah sebagai alat Pusat di daerah berfungsi mengurus ketertiban dan keamanan umum di daerah, menyelenggarakan koordinasi dan melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Kemudian, Kepala Daerah sebagai alat daerah, berfungsi mengurus urusan rumah tangga daerah dan melaksanakan pembantuan. Dalam pasal 2, 14 dan 16, ditegaskan bahwa kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Kepala Daerah bersifat tunggal, yang berarti dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri, tidak lagi bersifat kolegiat. Dalam pada itu anggota-anggota BPH hanya merupakan pembantu Kepala Daerah saja dengan tugas memberikan saran dan menjalankan tugas yang diberikan oleh Kepala Daerahnya baik tugas yang berhubungan dengan aspek otonomi maupun tugas pembantuan. Anggota BPH tidak boleh menjadi anggota partai politik dan tidak boleh partisan. Menurut ketentuan pasal 4, Kepala Daerah tidak lagi dipilih oleh rakyat, melainkan diangkat oleh Pemerintah Pusat dan statusnya adalah pegawai negara yang tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD sebagaimana aturan sebelumnya. Dalam hubungan ini, DPRD hanya berhak mengusulkan nama calon, adapun keputusan ada di tangan Pemerintah Pusat. Bahkan Pemerintah Pusat berhak mengangkat orang selain orang yang dicalonkan oleh DPRD. Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD melainkan kepada Pemerintah Pusat.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini oleh kalangan partai-partai politik dipandang sebagai langkah mundur otonomi daerah di Indonesia. Sebab aturan yang dimuat dalam Penpres cenderung mempreteli kekuasaan mereka dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Meskipun mendapat kritik tajam dari partai-partai politik, Presiden Soekarno maju terus. Demikian *digdayanya* kekuasaan Presiden Soekarno, tanpa hambatan berarti sejak September 1959 hingga awal 1960 daerah-daerah disibukkan oleh aturan yang dibuat

Presiden Soekarno, daerah-daerah sibuk menyesuaikan bentuk organisasi pemerintahan daerahnya sesuai amanat Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Anggota-anggota DPRD diambil sumpah dan janjinya lagi, dilakukan pengangkatan Kepala Daerah dengan mekanisme baru, dilakukan pembubaran Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) dan diganti dengan membentuk badan baru yakni Badan Pemerintah Harian (BPH).

Syahwat politik Soekarno tampaknya tidak cukup puas dengan hanya menguasai lembaga eksekutif, iapun berusaha menguasai lembaga legislatif. Setelah berhasil membentuk pemerintahan, kemudian dengan Penpres Nomor 4 Tahun 1960 ia berusaha menata lembaga perwakilan tingkat nasional. Kemudian dengan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 Soekarno berusaha menata lembaga perwakilan rakyat daerah. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah namanya menjadi Dewan Perwakilan Rakyat –Gotong Royong (DPR-GR). Ketika Penpres tersebut ditetapkan, langsung mendapat reaksi yang cukup keras dari partai-partai politik. Soekarno dinilai telah mematikan dan mengampusti demokrasi. Sebab DPR yang telah dibentuk dibubarkan dan diganti dengan DPR-GR yang anggota-anggotanya diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat bukan hanya dari kalangan partai politik melainkan juga dari golongan-golongan karya baik sipil maupun militer.

Walaupun pelaksanaan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 tidak semulus pelaksanaan Penpres Nomor 6 Tahun 1959, tetapi pada tahun 1961 mulai menampakkan hasilnya yaitu DPR-GR hasil pengangkatan terbentuk di daerah-daerah otonom. Kepemimpinan DPR-GR dapat dikendalikan oleh Kepala Daerah. Meskipun bukan anggota, Kepala Daerah menjadi Ketua DPR-GR. Dalam menjalankan fungsinya, institusi DPR-GR ini lebih banyak nurut kepada apa yang digariskan oleh Ketuanya, yang sekaligus juga sebagai Kepala Daerah. Partai-partai politik dibuat tak berdaya. Ketidak-berdayaan partai politik karena jumlah kursinya kalah banyak dibandingkan dengan jumlah kursi dari unsur-unsur golongan karya yang notabene cenderung mendukung Kepala Daerah. Apalagi

voting “diharamkan” dan keputusan diambil melalui pintu musyawarah untuk mufakat. Bilamana tidak tercapai keputusan maka keputusan diserahkan kepada Kepala Daerah.

Kedua Penetapan Presiden tersebut sebenarnya mempunyai muatan yang hampir sama dengan UU Nomor 1 Tahun 1957, seperti dalam mengatur susunan organisasi pemerintahan daerah tetap dibagi dalam tiga tingkatan, tetapi Kepala Daerah Tingkat I dan II tidak bertanggung jawab kepada DPRD Tingkat I dan II. Secara demikian dualisme kepemimpinan daerah dihapuskan. Atas dasar ketetapan tersebut Kepala Daerah berfungsi sebagai alat Pemerintah Pusat di daerah, dan Kepala Daerah diberi kedudukan sebagai pegawai negara.

Kehadiran Penpres yang memberi kekuasaan besar kepada Pemerintah Pusat untuk mengatur Pemerintah Daerah, wabil khusus Kepala Daerah, adalah langkah mundur dalam sejarah pembuatan kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Dengan dua Penpres tersebut sebenarnya Presiden Soekarno telah dengan nyata menampakkan wajah sentralistik dan otoritariannya.

Dalam kaitannya dengan permasalahan hubungan keuangan pusat dan daerah nuansa sentralistik juga dapat dilihat dari tidak disebutkannya secara formal hal tersebut. Hal ini memperlihatkan bahwa desentralisasi yang ada cenderung didominasi oleh dekonsentrasi.

Kiprah politik Soekarno yang diejawantahkan melalui kedua Penpres sebagaimana diuraikan diatas, mendapat respon dari partai-partai politik, merekapun tidak tinggal diam. Setelah lembaga MPRS terbentuk di penghujung tahun 1960, partai-partai politik mendesak MPRS mengeluarkan ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 yang menghendaki ditetapkannya kembali Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru yang isinya mencakup unsur-unsur progresif dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960. Maksud dari TAP MPRS tersebut adalah untuk menganulir modifikasi yang dilakukan Penpres tadi, karena dianggap menyalahi

sistem demokrasi yang telah dibangun secara konsekwen dalam UU Nomor 1 Tahun 1957.

3.8 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Meskipun Penpres No 6 Tahun 1959 dan Penpres No 5 Tahun 1960 dikeluarkan sebagai jawaban atas berlakunya kembali UUD 1945, tetapi secara formal pasal 18 UUD 1945 mengamanatkan agar Pemerintahan Daerah diatur dengan Undang-Undang bukan dengan Penetapan Presiden. Oleh karena itu diundangkanlah UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang disahkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 1 September 1965 atau pada 29 hari sebelum meletusnya peristiwa G30S/PKI.

Proses pembuatan UU Nomor 18 Tahun 1965 sebenarnya sudah berlangsung cukup lama. Proses awalnya dimulai dari ketika dikeluarkannya TAP MPRS No. II/MPRS/1960. MPRS yang merupakan institusi negara tertinggi ini dibentuk oleh Soekarno berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959. Komposisi anggota MPRS adalah semua anggota DPR-GR baik dari partai politik maupun dari golongan karya, ditambah utusan daerah dan wakil-wakil golongan. Jumlah anggotanya tidak kurang dari 609 orang yang kesemuanya diangkat oleh Presiden.

MPRS ini dalam sidangnya tanggal 3 Desember 1960 mengeluarkan TAP No.II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1965 yang isinya antara lain mengamanatkan supaya dibuat Undang-Undang pemeritahan daerah yang sesuai dengan kegotong-royongan demokrasi terpimpin yang mencakup unsur-unsur progresif dari UU No. 22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, Penpres No. 6 tahun 1959, dan Penpres No.5 Tahun 1960.

Untuk merespon TAP II/MPRS/1960 ini, Presiden Soekarno dengan Keppres Nomor 514 yang dikeluarkan pada tanggal 12 September 1960 dan kemudian diubah dengan Keppres Nomor 547 Tahun 1961, membentuk Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan

Otonomi Daerah. Tugas dari panitia negara ini memberikan usul kepada Presiden tentang pokok-pokok pengaturan pemerintahan daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya panitia negara ini mengalami banyak kendala, terutama dalam mempertemukan konsep pemerintah dengan konsep partai-partai politik yang acapkali bertolak belakang, sehingga waktu penyelesaian tugasnya menjadi berlarut-larut. Konsep yang ditawarkan pemerintah pada intinya adalah Pemerintah Daerah hanya bisa berkembang jika dipimpin oleh seseorang yang matang dan berwibawa, serta memiliki peran lebih daripada Dewan. Oleh karena itu, pimpinan DPRD *ex officio* dijabat oleh Kepala Daerah. Sedangkan partai-partai politik mempunyai pandangan yang justru bertentangan. Predikat seseorang untuk Kepala Daerah harus dihapus, peran tunggal Kepala Daerah harus dibatasi dan diubah menjadi peran Pemerintah Daerah yaitu Kepala Daerah bersama DPRD, selain itu Kepala Daerah tidak dibenarkan menjadi Ketua DPRD. Selain itu, Pemerintah masih tetap berusaha mempertahankan daerah administratif, sedangkan partai-partai politik menghendaki sebaliknya yaitu daerah administratif harus dihapus, dan Indonesia harus dibagi habis dalam daerah-daerah otonom saja.

Setelah melalui berbagai kompromi antara pemerintah dan partai politik, panitia negara dapat menyelesaikan tugasnya dengan menghasilkan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru. Pada bulan Agustus 1965 RUU tersebut disetujui oleh DPR-GR untuk dijadikan UU Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, kemudian pada tanggal 1 September 1965 Presiden Soekarno mensyiahkannya menjadi UU Nomor 18 Tahun 1965.

3.8.1 Isi UU Nomor 18 Tahun 1965

UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah terdiri dari 9 bab dan 90 pasal. Aturan-aturan yang ada didalamnya merupakan kombinasi dari UU Nomor 1 Tahun 1957, Penpres Nomor 1 Tahun 1959, dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960.

Bahkan hampir seluruhnya meneruskan atau memindahkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960. UU Nomor 18 Tahun 1965 ini secara konstitusional mengacu pada UUD 1945 yang berada dibawah naungan sistem demokrasi terpimpin dan ideology Nasakom.

Menurut pasal 2 sampai 4 UU ini, susunan daerah otonom masih tetap tiga tingkat, yaitu daerah tingkat I (Propinsi/Kotaraya), daerah tingkat II (Kabupaten/Kotamadya), dan daerah tingkat III yaitu Kecamatan/ Kotapraja. Adapun Desa diatur dengan Undang-Undang tersendiri yang disebut UU Desa Praja.

Selanjutnya mengenai susunan pemerintahan daerah, berdasarkan pasal 5 ayat (1), Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD. Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (BPH). Susunan yang demikian menunjukkan bahwa di dalam UU ini terdapat dua jabatan yang membantu Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan sehari-hari yakni Wakil Kepala Daerah dan BPH. Meskipun keduanya menyandang atribut sebagai pembantu Kepala Daerah, tetapi disini ada perbedaan yang sangat mendasar yaitu Wakil Kepala Daerah secara otomatis dapat melakukan kewenangan-kewenangan Kepala Daerah jika Kepala Daerah tidak dapat melaksanakan kewenangannya, demikian juga Wakil Kepala Daerah dapat menggantikan posisi Kepala Daerah apabila Kepala Daerah meninggal dunia atau diberhentikan (berhalangan tetap), sedangkan tidak demikian halnya dengan BPH.

3.8.2 Kewenangan DPRD

UU Nomor 18 Tahun 1965 tidak dengan tegas merumuskan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), hanya secara umum saja DPRD dianggap mempunyai kewenangan antara lain:

- (a) Sesuai pasal 27 ayat (1) dan (2) DPRD membuat peraturan daerah bersama Kepala Daerah

- (b) Melakukan sidang atau rapat sekurang-kurangnya sekali dalam tiga bulan
- (c) Membuat peraturan Tat Tertib DPRD
- (d) Memberikan pertimbangan atas usul Kepala Daerah tentang penambahan jumlah anggota BPH.

Adapun tugas-tugas DPRD sebagaimana yang tertera dalam pasal 30 ayat (2) menyatakan bahwa dalam rapat tertutup DPRD dapat memutuskan, kecuali tentang:

- (a) Anggaran belanja, penghitungan anggaran belanja
- (b) Penetapan, perubahan, dan penghapusan pajak
- (c) Mengadakan pinjaman uang
- (d) Perusahaan daerah
- (e) Kedudukan harta benda dan hak-hak daerah
- (f) Melakukan pekerjaan-pekerjaan, penyerahan-penyserahan barang, dan pengangkutan tanpa mengadakan penawaran umum,
- (g) Penghapusan tagihan-tagihan sebagian atau seluruhnya
- (h) Mengadakan persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai
- (i) Penerimaan anggota-anggota baru
- (j) Mengadakan usaha-usaha yang dapat merugikan atau mengurangi kepentingan umum.

Meskipun demikian, kewenangan dan tugas-tugas tersebut, sudah barang tentu tetap tidak akan mengubah titik sentral atau pengendali kekuasaan pemerintahan daerah yang melekat pada diri Kepala Daerah. Sebab sebenarnya kedudukan dan kewenangan DPRD menurut UU Nomor 18 Tahun 1965 itu, tidak lebih hanya sekedar formalitas atau sebagai pelengkap demokrasi saja.

3.8.3 Kewenangan Kepala Daerah

Kedudukan Kepala Daerah adalah sebagai alat Pemerintah Pusat dan sekaligus juga sebagai alat Pemerintah Daerah. Menurut Pasal 44 UU Nomor 18 Tahun 1965, Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat memiliki wewenang:

- (a) Memegang pimpinan kebijaksanaan politik nasional di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan-perundang-undangan yang berlaku.
- (b) Menyelenggarakan koordinasi antara jabatan-jabatan (instansi) vertical Pemerintah Pusat di daerah, dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah.
- (c) Melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintah Daerah.
- (d) Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Selanjutnya, sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah mempunyai kewenangan sebagai berikut:

- (a) Memimpin kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah, baik di bidang urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan.
- (b) Mewakili daerahnya baik di dalam dan di luar pengadilan
- (c) Melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah atas petunjuk Menteri Dalam Negeri jika DPRD bersangkutan melalaikan tugas dan kewenangannya
- (d) Menjalankan tugas kewenangan DPRD daerah bersangkutan apabila karena sesuatu hal DPRD tersebut berhalangan
- (e) Meminta pertanggung jawaban Pimpinan DPRD bersangkutan atas pelaksanaan tugasnya.

Menurut Pasal 6 UU No. 18 Tahun 1965, Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya di bidang otonomi dan tugas pembantuan dibantu oleh BPH yang pencalonannya lewat DPRD, sehingga pertimbangan unsure politis masih kuat ketimbang unsure kepakaran atau keahlian. Selain itu untuk pertama kalinya dalam sejarah UU otonomi daerah, Kepala Daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah (Pasal (21). Selama ini jabatan tersebut hanya ada di daerah otonom yang berstatus istimewa. Tentang pemilihan Kepala Daerah, dalam pasal 11 sampai dengan pasal 17 ditentukan bahwa cara pemilihan Kepala Daerah diubah dari cara pemilihan langsung oleh rakyat menjadi diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat berdasarkan calon yang diajukan DPRD. Bahkan pejabat Pemerintah Pusat dapat

mengangkat seorang Kepala Daerah diluar orang yang dicalonkan DPRD. Masa jabatan Kepala Daerah adalah (5) lima tahun dan perodesasinya tidak dibatasi, yang berarti boleh dipilih lebih dari dua periode. Sangat boleh jadi ini diilhami oleh obsesi Soekarno yang menghendaki jabatannya sebagai Presiden bisa seumur hidup.

Menurut pasal 45, pertanggung jawaban Kepala Daerah di bidang otonomi dan pembantuan diberikan kepada DPRD minimal sekali dalam satu tahun. Sementara untuk bidang pemerintahan umum (pusat) dipertanggung jawabkan kepada pejabat Pemerintah Pusat. Selanjutnya dalam pasal 39 dan pasal 40 ditegaskan bahwa sistem otonomi riil yang digunakan dalam UU No. 1 Tahun 1957 masih tetap diadopsi bahkan ditambah menjadi otonomi riil yang seluas-luasnya.

3.8.4 Desentralisasi Finansial

Berdasarkan pasal 69 sampai dengan pasal 73, ditentukan bahwa sumber pendapatan daerah ditambah bukan saja berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, pajak negara yang diserahkan, subsidi, dan sumbangan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 1957, melainkan juga dari bea dan cukai, dan hasil perusahaan negara dan ganjaran. Selain dari pada itu, daerahpun diperbolehkan melakukan pinjaman.

Desentralisasi tentu saja bukan hanya berkaitan dengan aspek politik melainkan juga menyangkut aspek ekonomi, dalam hal ini perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, atau barangkali lebih tepat disebut desentralisasi finansial. Pada umumnya, hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas dan kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik sudah barang tentu harus disertai dengan pendelegasian keuangan. Sebab tanpa hal ini, otonomi daerah menjadi kurang berarti. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah amat tergantung pada derajat desentralisasi yang

tercermin dalam pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dibandingkan aturan-aturan pemerintahan daerah sebelumnya, isi UU No.18 Tahun 1965 ini memang lebih lengkap, lebih rinci dan relatif lebih tuntas. Tetapi bila dicermati benar-benar, sebenarnya aturan yang diperkenalkan UU pemerintahan daerah ini tidak begitu banyak membawa perubahan, bahkan dalam desentralisasi politik terdapat kemunduran. Memang dalam aspek desentralisasi financial cukup ada kemajuan. Dalam pasal 69 disebutkan bahwa sumber-sumber keuangan daerah adalah pajak-pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, sebagian hasil perusahaan negara, pajak negara yang diserahkan kepada daerah, bagian dari hasil pajak Pemerintah Pusat, pinjaman, dan lain-lain hasil utama yang sesuai dengan kepribadian nasional. Sedangkan pemberian pajak negara kepada daerah baik sebagian maupun seluruhnya, pendapatan bea dan cukai, hasil dari perusahaan negara serta ganjaran, subsidi, dan sumbangan diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang. Secara demikian, berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 1965 daerah memiliki sumber keuangan daerah yang lebih luas. Karena daerah diberi tambahan sumber pendapatan, seperti dari bea dan cukai, juga dari sebagian hasil perusahaan negara. Bahkan, oleh UU ini daerah diperkenankan melakukan pinjaman untuk menjalankan aktifitas pemerintahan. Dengan demikian, kemampuan daerah dalam membeayai urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya bertambah meningkat.

Tetapi sebaliknya dalam desentralisasi politik, komitmen UU ini rendah. Anggota DPRD tidak dipilih oleh rakyat tetapi diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat baik mereka yang berasal dari partai politik maupun mereka yang berasal dari kalangan karya. Rendahnya komitmen UU ini dalam aspek desentralisasi politik ditunjukkan dengan fakta bahwa Kepala Daerah dijadikan sebagai pegawai negeri, sudah barang tentu pengangkatannya ditentukan oleh pejabat Pemerintah Pusat. Jadi rakyat daerah tidak diberi wewenang untuk memilih dan menentukan sendiri wakil mereka di DPRD dan Kepala

Daerah mereka. Secara sederhana dapat dinyatakan bahwa demokratisasi lokal tidak menjadi komitmen utama UU No. 18 Tahun 1965.

Disentralisasi financial yang cukup baik tetapi tidak disertai desentralisasi politik yang memadai, ditambah pula dengan adanya pemusatan kekuasaan di tangan seorang Kepala Daerah justru hanya mengerdilkan pelaksanaan otonomi daerah.

3.8.5 UU No.18 Tahun 1965 Urung Dilaksanakan

Tepat 29 hari setelah UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah disahkan, meletus peristiwa G 30 S/PKI yang memporak-porandakan sendi-sendi kehidupan perpolitikan nasional Indonesia. *Kedigdayaan* Presiden Soekarno rontok. Soekarno jatuh terjerembab dari singgasana kekuasaannya yang nyaris absolute. Pada tanggal 11 Maret 1966 Jenderal Soeharto yang dibesarkan di dunia birokrasi militer dan menyaksikan betapa “morat-maritnya” Indonesia pada masa demokrasi liberal dan “amburadulnya” NKRI pada waktu rezim demokrasi terpimpin, tampil menggantikannya. Soeharto dengan Orde Barunya lalu memperkenalkan konsep demokrasi Pancasila.

Pada waktu itu, UU No 18 Tahun 1965 oleh Mendagri Dr. Soemarno Sosroatmodjo sedang dipersiapkan langkah-langkah awal untuk pelaksanaannya. Langkah-langkah yang ditempuh antara lain menerbitkan instruksi-instruksi dan petunjuk-petunjuk pelaksanaan UU tersebut. Dalam pada itu, dukungan partai politik terhadap UU ini cukup besar. Partai politik merasa cukup puas dengan diadopsinya otonomi riil yang seluas-luasnya, Kepala Daerah tidak lagi menjadi ketua DPRD, pimpinan DPRD di Nasakomkan, pertanggung jawaban Kepala Daerah di bidang otonomi dan tugas pembantuan disampaikan kepada DPRD, dan ditambahkannya sumber-sumber penerimaan daerah. Dalam pada itu, pemberontakan yang terjadi di daerah-daerah relative sudah dapat dipadamkan. Sehingga daerah-daerah memerlukan aturan main yang jelas untuk

mengatur otonomi daerahnya. Oleh sebab itu UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sedang ditunggu-tunggu kehadirannya.

Harapan untuk dapat segera melaksanakan UU No. 18 Tahun 1965 musnah. Konflik perebutan kekuasaan yang berkepanjangan antara TNI-AD dengan Presiden Soekarno sebagai eksekutif dari G30S/PKI sudah dengan sendirinya telah mengakibatkan terkendalanya pelaksanaan UU pemerintahan daerah tersebut. Seluruh aturan baru tata pemerintahan daerah yang didasarkan pada konsep dan falsafah demokrasi terpimpin, tidak sempat dilaksanakan.

Setelah gejolak politik nasional mulai mereda, dan pemerintahan baru dibawah rezim Presiden Soeharto mulai stabil, maka Soeharto yang bertekad melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen, memperkenalkan apa yang dinamakan demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila adalah cara pengambilan keputusan diusahakan musyawarah untuk mufakat bulat, tetapi bilamana hal itu tidak dapat dicapai dilakukan dengan pemungutan suara atau suara terbanyak. Dalam hubungannya dengan desentralisasi, ia cenderung kepada paham otonomi riil dan bertanggung jawab. Kemudian pada tanggal 23 Juli 1974, Presiden Soeharto mengesahkan UU Pemerintahan Daerah Nomor 5 Tahun 1974.

3.9 Kesimpulan

UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah lahir dari rahim sistem pemerintahan parlementer. Ia merupakan produk dari amanat UUDS 1950, khususnya pasal 131 sampai dengan 133. Konstitusi ini bersifat liberal dibandingkan dengan UUD 1945. Berdasarkan UUDS 1950, bentuk pemerintahan daerah harus mengingat pada tidak saja dasar permusyawaratan tetapi juga dasar perwakilan, daerah-daerah diberi otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangga sendiri, dan daerah-daerah dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No.1 Tahun 1957 sebetulnya tidak jauh berbeda dengan yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1948. Misalnya tingkatan daerah otonom sama yaitu tiga tingkatan, pola pemerintahan daerah sama yakni terdiri dari DPRD dan DPD, Kepala Daerah masih tetap menjabat sebagai ketua dan anggota DPD. Jika DPD dijatuhkan DPRD maka Kepala Daerah pun ikut jatuh. DPRD memiliki kekuasaan mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah bersangkutan. Hanya saja dalam hal pemilihan Kepala Daerah aturannya diubah dari diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat berdasarkan calon yang diajukan DPRD menjadi dipilih langsung oleh rakyat yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Status Kepala Daerah tidak lagi menjadi alat pusat dan sekaligus alat daerah, tetapi hanya sebagai alat daerah saja, sehingga kewenangan mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD bahkan berhak menahan dijalankannya keputusan DPRD dan DPD ditiadakan. Otonomi materiil diganti otonomi riil. Secara demikian dapat dinyatakan bahwa kandungan desentralisasi politik yang terdapat dalam UU No.1 Tahun 1957 lebih besar dibandingkan dengan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948.

Penpres Nomor 6 Tahun 1959 merupakan penjukir-balikan terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1957. Sekurang-kurangnya ada dua hal penting yang diatur dalam Penpres ini, *Pertama*, dihilangkannya dualisme kepemimpinan pemerintahan di daerah, kekuasaan ada di satu tangan Kepala Daerah. *Kedua*, nuansa serba daerah diganti dengan nuansa serba pusat. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah tingkat I, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah tingkat II. Status Kepala Daerah adalah sebagai alat Pemerintah Pusat dan sekaligus sebagai alat Pemerintah Daerah. Kontrol Pusat terhadap daerah sangat ketat. Kontrol yang sekaligus penggerogotan terhadap azas desentralisasi makin diperkuat dengan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah – Gotong Royong (DPR-GR) dan Sekretariat Daerah. DPRD hasil pemilu dibubarkan

dan diganti dengan DPRD_GR yang seluruh anggotanya diangkat dan Ketuaanya adalah Kepala Daerah.

UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan produk dari amanat TAP No II/MPRS/1960. UU ini berada dalam sistem pemerintahan presidensiil. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan yang termuat di dalam UU No.18 Tahun 1965 ini hampir seluruhnya meneruskan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Penpres No. 6 Tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960 atau sangat boleh jadi merupakan kombinasi dari aturan-aturan yang terdapat di dalam UU No.1 Tahun 1957, Penpres No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), dan Penpres No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan). Meskipun demikian, rujukan konstitusinya adalah UUD 1945 yang berada di bawah naungan sistem demokrasi terpimpin dan ideologi Nasakom. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah tidak lagi dipilih langsung oleh rakyat melainkan diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat dan dijadikan sebagai pegawai negeri. Status Kepala Daerah adalah sebagai alat pusat dan sekaligus alat daerah. Wakil-wakil rakyat yang duduk di DPRD tidak dipilih langsung oleh rakyat tetapi diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat baik mereka yang berasal dari partai politik maupun dari golongan fungsional/karya. Hal ini berarti bahwa rakyat daerah tidak diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk memilih sendiri Kepala Daerah maupun wakil-wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa komitmen UU Nomor 18 Tahun 1965 dalam aspek desentralisasi politik lebih rendah dibandingkan dengan UU Nomor 1 Tahun 1957.

Daftar Pustaka

Abdurrachman, Sukri, 2003, "Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah: Kasus Riau", dalam Taufik Abdullah (ed), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

- Departemen Dalam Negeri, 1985, *Departemen Dalam Negeri: Tugas, Fungsi dan Peranannya dalam Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Departemen Dalam Negeri.
- Djohan, Djohermansyah, 2005, "Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin (1945-1965)", dalam: Anhar Gonggong (ed), *Pasang Surut Otonomi Daerah-Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta, Institute for Local Development.
- Gie, The Liang, 1968, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, PT. Gunung Agung.
- Juanda, Prof. Dr. SH. MH, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, PT. Alumni.
- Hendratno, Edie Toet, Dr, SH, MSi, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Kuncoro, Mudrajad, 2004, *Otonomi & Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta, Erlangga.
- Mahfud MD, Moh, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UII Press.
- Simanjuntak, Robert A, Ph.D, 2005, "Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah", dalam Anhar Gonggong (ed), *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta, Institute for Local Development.
- Soehino, SH, 1980, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta, Liberty.
- Soemardjan, Selo, 1976, "Ketimpangan-ketimpangan dalam Pembangunan: Pengalaman di Indonesia", dalam Yuwono Sudarsono (ed), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, Jakarta, PT. Gramedia.

Wilopo, SH, 1976, *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahan-kelemahannya*, Jakarta, Yayasan Idayu.

BAB IV

UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1974 TENTANG POKOK-POKOK PEMERINTAHAN DI DAERAH: ANALISA HUKUM OTONOMI DAERAH DI ERA ORDE BARU

Oleh: Tri Widya Kurniasari

4.1 Pendahuluan

Di masa Pemerintahan Orde Baru, salah satu bukti otorisasi Pemerintah terhadap semua daerah yang ada di Indonesia adalah dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU No. 5/1974). Produk hukum ini merupakan alat Pemerintah Pusat untuk memusatkan kekuasaan di bawah kendalinya. Meskipun dalam undang-undang tersebut tercantum asas desentralisasi dari ketiga asas yang dianutnya, yang mengindikasikan adanya otonomi di Daerah Tingkat II, namun pada prakteknya justru terjadi sentralisasi kekuasaan. Pemerintah pada masa itu memang tidak secara eksplisit mengakuinya, namun desentralisasi yang menjadi sistem pelaksanaan kekuasaan Pemerintah justru dikalahkan oleh dekonsentrasi yang seharusnya berperan sebagai penyeimbang dalam sistem pemerintahan.

UU No. 5/1974 lahir setelah adanya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menyatakan bahwa hubungan yang baik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah dengan adanya Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Kondisi ini dinilai dapat menjaga keutuhan Negara kita. Hal tersebut dituangkan dalam Sub-bab tentang Arah dan Kebijakan Pembangunan, Bidang Politik, Aparatur

Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

“Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan, yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa meka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Hal-hal mengenai Otonomi Daerah termasuk pemilihan dan pengangkatan Gubernur/Kepala Daerah diatur dengan Undang-Undang”.¹

Ketetapan MPR ini diperkuat oleh Tap MPR No. V/MPR/1973 yang mencabut Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah. Tap MPRS ini awalnya ditujukan untuk melakukan peninjauan kembali atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menganut sistem otonomi riil. Pelaksanaan sistem otonomi riil ini membutuhkan pengawasan (*controlling*) Pemerintah Pusat karena memungkinkan terjadinya *ekskalasi* urusan, dari yang kecil tingkatannya membesar menjadi urusan yang nasional sifatnya. Malangnya, Tap MPRS ini tidak pernah lahir sebagai undang-undang karena pada tahun 1971 dilangsungkan Pemilihan Umum yang merubah bentuk MPRS menjadi MPR dan pada tahun 1973 menetapkan Tap MPR No. IV/MPR/1973 dan Tap MPR No.V/MPR/1973 dari hasil sidang umumnya.

Pada dasarnya lahirnya UU No. 5/1974 merupakan proses yang cukup singkat untuk sebuah produk hukum undang-undang, yaitu hanya memakan waktu 44 (empat puluh empat) hari sejak

¹The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Edisi Kedua (Diperlengkap), Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1995, hal. 79.

dirancangkan. Berdasarkan kedua Tap MPR tersebut, maka 3 (tiga) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang sudah lebih dulu ada (berdasarkan Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966) disusun kembali menjadi sebuah RUU dengan tujuan:

- (1) Menyesuaikan dengan perkembangan keadaan
- (2) Memudahkan penguasaan masalah secara integral karena hal-hal yang diatur dalam ketiga RUU semula hubungannya satu sama lain sangat erat,
- (3) Mencegah kemungkinan timbulnya kesimpangsiuran sehingga akan memperlancar pembahasannya dalam Dewan Perwakilan Rakyat.²

Adapun ketiga RUU yang disusun ulang adalah:

- (1) RUU tentang Kedudukan dan Hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah
- (2) RUU tentang Daerah Swatantra
- (3) RUU tentang Dekonsentrasi

Selain perubahan sistem otonomi dalam kedua undang-undang tersebut, terdapat pula perubahan asas dekonsentrasi. Dalam UU No.18/1965 asas dekonsentrasi hanya menjadi komplemen/ pelengkap terhadap asas desentralisasi, namun dalam UU No.5/1974 asas dekonsentrasi diposisikan sama pentingnya dengan asas desentralisasi. Urusan yang telah diserahkan ke Daerah terkait desentralisasi ternyata masih menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Disinilah asas dekonsentrasi berperan. Hanya saja pada perkembangannya asas ini menjadi lebih kuat dibanding desentralisasi di era Orde Baru itu. Kerancuan dan tidak adanya kejelasan pemisahan urusan apa saja yang termasuk pelaksanaan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, tanpa disadari telah memaksimalkan fungsi dekonsentrasi dibanding desentralisasi yang merupakan dasar terbentuknya otonomi di Daerah. Selama Soeharto berkuasa di Indonesia, UU No. 5/1974 memang tak tergantikan. Bahkan menjadi cikal bakal lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang

²Ibid, hal. 80.

Pemerintahan Desa. Undang-undang ini sangat kontroversial karena dinilai telah merubah bentuk tata pemerintahan desa adat di seluruh Indonesia dengan menyeragamkan ke dalam bentuk desa dinas. Hingga saat ini hanya Desa Adat di Bali saja yang masih tetap bertahan dan dapat menjalankan fungsinya bersama dengan Desa Dinas.

UU No. 5/1974 secara fungsional tidak bisa dipertanggung-jawabkan, baik dari segi efisiensi maupun dari segi pengorganisasian. Tidak hanya banyaknya urusan yang *overlap* antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (yang mengakibatkan terjadinya rangkap jabatan dan rangkap instansi), namun juga banyaknya urusan yang diserahkan ke Daerah yang tidak tepat sasaran. Prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab yang dianut undang-undang ini ternyata tidak pernah betul-betul terlaksana. Yang tampak justru indikasi dominasi asas dekonsentrasi atas asas desentralisasi. Kondisi ini yang kemudian menimbulkan beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:

- (1) Bagaimana sesungguhnya status Kepala Daerah dalam undang-undang ini?
- (2) Bagaimana sistem rekrutingsnya?
- (3) Bagaimana pelaksanaan otonomi di Daerah berdasarkan undang-undang ini?
- (4) Bagaimana pula sistem perimbangan keuangannya?

Keempat hal tersebut di atas sangat terkait dengan pelaksanaan otonomi yang diidealkan oleh UU No. 5/1974. Undang-undang ini oleh banyak ilmuwan politik dan hukum dinilai cukup mempresentasikan Pemerintahan Orde Baru yang otorian. Namun sejauh mana UU No. 5/1974 telah melangkah dari tujuan awalnya itulah yang ingin dibahas dalam tulisan ini.

4.2 Pelaksanaan Kewenangan dalam Hukum Tata Negara

Dalam teori dan ajaran Hukum Tata Negara sesungguhnya hanya ada 2 (dua) bentuk pengaturan dan pelaksanaan kekuasaan

Negara, yaitu pemusatan kekuasaan dan pemencaran kekuasaan.³ Secara etimologi, kekuasaan dapat diartikan sebagai kemampuan untuk berbuat atau melakukan suatu tindakan (*power is an ability to do or act*).⁴ Dalam *Black's Law Dictionary* kekuasaan diartikan sebagai "... is aliberty authority reserved by, or limited to, a person to dispose of real or personal property, for his own benefit, or benefit of others, or enabling one person to dispose of interest which is vested in another."⁵ Kekuasaan juga menunjukkan adanya kemampuan seseorang atau segolongan orang untuk mengatur dan mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala cara yang bisa dilakukan.

Begitu pula dalam sebuah organisasi yang bernama Negara, kekuasaan merupakan alat yang digunakan untuk mengatur dan mengendalikan rakyatnya. Dalam kekuasaan ini ada sifat memaksa dari orang atau segolongan orang yang berkuasa terhadap orang lain yang berada dalam kendalinya untuk menjalankan perintahnya. Seperti yang diungkapkan oleh Miriam Budiarto, bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa hingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.⁶ Dari beberapa definisi kekuasaan yang ada selama ini, beberapa hal mendasar tentang kekuasaan adalah bahwa kekuasaan:

- (1) Merupakan kemampuan untuk mempengaruhi/mengendalikan pihak lain
- (2) Terdapat dalam suatu interaksi sosial

³E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Djakarta, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, Cetakan ke-5, 1962, hal. 89.

⁴AS. Hornby, *Oxford Advanced Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 1983, hal. 652.

⁵Henry C. Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, St. Paul, Minnesota, 1983, hal. 609.

⁶Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hal. 38.

- (3) Mencakup seluruh hubungan dan proses yang terdapat pada interaksi sosial
- (4) Mengandung aspek memaksa
- (5) Memiliki maksud dan tujuan penyelenggaraan.⁷

Dalam sebuah Negara, kekuasaan dapat diartikan sebagai suatu kemampuan organisasi kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah untuk memaksa seluruh anggota masyarakatnya berdasarkan hukum yang telah ada untuk mencapai tujuan bersama. Dalam sosiologi-politik, kekuasaan dalam sebuah Negara berasal dari 5 (lima) sumber, yaitu:

- (1) Kekuatan (kekerasan) fisik
- (2) Kedudukan/jabatan
- (3) Kekayaan
- (4) Kepercayaan/keyakinan
- (5) Ketrampilan dan keahlian

Kelima hal tersebut dapat menjadi sumber terjadinya kekuasaan, baik secara terpisah ataupun secara bersama-sama keberadaannya. Kekuasaan ini pula yang menunjukkan adanya hubungan antara Pemerintah dan yang diperintah (baca: rakyat) sebagai suatu interaksi dalam sebuah Negara. Kekuasaan juga melahirkan kewenangan bagi pemegangnya (Penguasa) untuk memerintahkan dan memaksakan instruksinya kepada semua lapisan masyarakat yang hidup dalam wilayahnya dan tunduk pada aturan yang dibuatnya.

Ada beberapa pendapat yang mengklasifikasikan pelaksanaan kekuasaan dalam suatu negara dapat dengan berbagai cara atau dengan pembagian kekuasaan. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa kekuasaan terbagi secara horizontal, yaitu kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi serta pembagian kekuasaan bersifat vertikal, yaitu perwujudan kekuasaan

⁷M. Budi Mulyadi, SH, *Hukum Administrasi Negara Dalam Welfare State*, FH09_Welfare_State.pdf, http://unsur.ac.id/images/articles/FH09_Welfare_State.pdf

itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.⁸ Sementara itu Miriam Budiardjo membuat pembagian kekuasaan dengan dua cara, yaitu secara vertikal menurut tingkatannya, dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan, dan secara horizontal menurut fungsinya, dalam hal ini fungsi-fungsi lembaga pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁹

Dari beberapa bentuk pembagian kekuasaan yang telah diungkapkan sebelumnya di atas, ternyata UU No. 5/1974 dapat dikatakan mengalami perkembangan secara Hukum Tata Negara karena memuat 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu: desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Meskipun pada prakteknya hampir sepenuhnya pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, namun di akhir masa berlakunya menjelang era reformasi undang-undang ini pun melahirkan sebuah Peraturan Pemerintah yang menetapkan 26 Daerah Tingkat II di 26 propinsi yang ada saat itu sebagai otonomi daerah percontohan.

4.2.1 Pemusatan Kewenangan

Pemusatan kekuasaan dalam sebuah Negara menciptakan terjadinya sentralisasi dan dekonsentrasi kekuasaan. Pemusatan kekuasaan seringkali mendatangkan bencana bagi kehidupan demokrasi dan kerakyatan karena berada di satu lembaga. Dalam praktek kenegaraan, kekuasaan yang mutlak berada dalam satu lembaga mengakibatkan lembaga tersebut menjadi “*super body*” atau memiliki kewenangan yang tak terbatas. Dengan kata lain, pemusatan kekuasaan melahirkan pemusatan kewenangan. Segala hal yang menyangkut peri kehidupan masyarakat diatur sesuai kehendak

⁸Jimly Asshiddiqie, Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif, artikel dalam *Jurnal Keadilan*, Vol. 2 No. 1 Tahun 2002, hal. 6.

⁹Miriam Budiardjo, op.cit, hal. 138.

penguasa sehingga yang terjadi kemudian adalah Pemerintah yang otorian. Hal ini terjadi di era rezim Soeharto dimana kekuasaan berada di tangan Presiden sebagai Lembaga Eksekutif dan berakhir dengan Tragedi Nasional yang mengawali era reformasi di tahun 1998.

Sesungguhnya ditinjau dari sejarah ketatanegaraan, sejak abad pertengahan hingga sekarang pemusatan kewenangan lebih cocok diaplikasikan dalam pemerintahan negara yang berbentuk monarki karena kekuasaan bersifat absolut di tangan raja. Umumnya pemerintahan monarki yang langsung dikendalikan oleh raja selalu berdasarkan asas sentralisasi, yaitu asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik Pemerintah Pusat. Seiring dengan asas sentralisasi itu, di negara monarki juga serta merta menggunakan asas konsentrasi, yaitu asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat pemerintahan maupun yang ada di daerah-daerah. Intinya adalah, bahwa Pemerintah Pusat (raja) berwenang penuh atas segala hal yang menyangkut pemerintahan di teritorialnya.

Dalam negara kesatuan seperti Indonesia, asas sentralisasi pernah digunakan di era Orde Baru dimana kekuasaan berada sepenuhnya di tangan Pemerintah Pusat. Mereka, Pemerintah Pusat, memiliki kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam pemerintahan negara dan melaksanakannya hingga di daerah-daerah. Namun dengan kondisi geografis sebagai negara kepulauan yang tidak memungkinkan Pemerintah Pusat untuk melaksanakan instruksi-instruksinya secara langsung hingga ke pulau-pulau kecil dan tempat-tempat yang terpencil, maka dibuatlah kombinasi asas pemerintahan tanpa melepaskan kekuasaan Pemerintah Pusat di daerah, yaitu dengan menggunakan asas dekonsentrasi. Asas ini merupakan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah untuk melaksanakan semua urusan Pemerintah Pusat yang ada di daerah.

Dalam bentuk Negara Kesatuan, kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah dipegang sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Meskipun di dalam Negara Kesatuan itu terbagi atas beberapa bagian, namun bagian-bagian tersebut tidak memiliki kekuasaan asli seperti yang terjadi dengan negara bagian dalam sebuah Negara Federasi. Dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang semakin meningkat, semakin meningkat pula tuntutan rakyat untuk menyetarakan kesejahteraan hidupnya sehingga tuntutan untuk mendapatkan pemerataan pembangunan terjadi di tiap bagian dalam wilayah Negara Kesatuan. Seiring tuntutan itulah, maka kemudian terbentuk dua sistem kekuasaan dalam Negara Kesatuan. Yang pertama sistem sentralisasi dan yang kedua adalah sistem desentralisasi. Dalam sistem desentralisasi ini kekuasaan tidak lagi sepenuhnya milik Pemerintah Pusat, namun sudah terjadi pengalihan kewenangan ke Pemerintah Daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

4.2.2 Pembagian Kewenangan

Pembagian Kewenangan dalam sebuah pemerintahan dilakukan dengan alasan untuk lebih meringankan tugas Pemerintah Pusat di daerah. Pembagian kewenangan merupakan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pelimpahan kewenangan dapat diberikan dengan proses desentralisasi atau dengan dekonsentrasi. Proses pelimpahan wewenang antara keduanya berbeda dalam sifat atau cara pelaksanaannya. Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang di bidang kenegaraan dan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang di bidang kepegawaian Bayu Surianingrat mengistilahkan pelimpahan wewenang keduanya dengan “pemencaran kekuasaan”.¹⁰

Semakin hari semakin berkembang pula pola pembagian kewenangan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

¹⁰Surianingrat, Bayu, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia: Suatu Analisa*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981, hal. 19.

Daerah sehingga yang terjadi adalah kombinasi sistem pembagian kewenangan kekuasaan. Kombinasi tersebut adalah:

- (1) Konsentrasi dan sentralisasi
- (2) Dekonsentrasi dan sentralisasi
- (3) Dekonsentrasi dan desentralisasi
- (4) Dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.¹¹

Di beberapa negara bahkan mengkombinasikan antara sentralisasi dan desentralisasi di masing-masing sektor dalam pemerintahannya. Misalnya sentralisasi di bidang politik dan desentralisasi di bidang ekonomi seperti yang terjadi di Republik Cina.

Di era Soeharto, Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut kombinasi yang keempat, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal ini tercantum dalam huruf (f) pada pertimbangan UU No. 5/1974, yaitu bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah, selain didasarkan pada azas desentralisasi dan azas dekonsentrasi juga dapat diselenggarakan berdasarkan azas tugas pembantuan. Dari ketiga asas tersebut, pelimpahan wewenang yang sesungguhnya sebagai suatu pelimpahan tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah adalah asas desentralisasi. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah diberi otorisasi untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Meskipun tertuang dalam undang-undang, namun yang sesungguhnya dilaksanakan di Indonesia berdasar undang-undang itu adalah asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

4.3 Pelaksanaan Kekuasaan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Ada 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan dalam UU No. 5/1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Ketiganya telah memiliki kedudukan yang lebih jelas

¹¹Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2004, hal. 226.

dan pasti dibanding yang disebutkan oleh undang-undang sebelumnya. Hal ini secara eksplisit tertuang di batang tubuh dan penjelasan undang-undang tersebut. Dalam penjelasan UU No. 5/1974 butir 1.i.(3) disebutkan bahwa “*asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan*”. Desentralisasi dan dekonsentrasi telah berada dalam posisi yang sejajar dan memiliki porsi yang sama besar dalam undang-undang ini. Desentralisasi menjadi sumber diberikannya otonomi di daerah dan dekonsentrasi menjadi sumber pengawasan terhadap otonomi itu sendiri. Keduanya memiliki fungsi yang saling melengkapi dan seharusnya dapat berfungsi dengan seimbang. Dekonsentrasi sekali lagi ditegaskan lebih dari sekedar pelengkap pelaksanaan pemerintahan saja. Namun kondisi ini juga yang kemudian meminimalkan fungsi desentralisasi selama Orde Baru.

Sementara itu ada pula tugas pembantuan yang merupakan tugas Pemerintah Daerah untuk membantu pelaksanaan urusan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya secara struktural dan wajib dipertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Namun pada perkembangannya ketiga asas tersebut menjadi rancu dan menimbulkan banyak permasalahan, bahkan menjadi kendala bagi Pemerintah Daerah untuk menjalankan otonominya karena banyaknya *overlap* pelaksanaan urusan di Daerah.

4.3.1 Desentralisasi

Ada beberapa hal yang sering digunakan untuk menerangkan tentang desentralisasi. Menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli ada 14 (empat belas) alasan yang menjadi rasionalitas terjadinya desentralisasi. Secara garis besar 14 alasan tersebut adalah:

- (1) Desentralisasi dinilai sebagai salah satu cara untuk mengatasi keterbatasan dalam perencanaan pembangunan,
- (2) Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit dan prosedur yang terstruktur dari Pemerintah Pusat,

- (3) Desentralisasi berfungsi untuk meningkatkan pemahaman dan sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat Daerah melalui penugasan Pejabat di Daerah,
- (4) Desentralisasi mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari Pemerintah Pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau jauh dari Pemerintah Pusat,
- (5) Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis dan keagamaan di dalam perencanaan pembangunan,
- (6) Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di Daerah,
- (7) Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan menyerahkan pelaksanaan tugas rutin kepada Pejabat Daerah,
- (8) Desentralisasi dapat mengkoordinasikan secara efektif struktur instansi dari Pusat dan Daerah,
- (9) Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program,
- (10) Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas yang dilakukan oleh elite lokal yang seringkali kurang sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan,
- (11) Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif,
- (12) Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin di Daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif serta memonitor implementasi proyek pembangunan lebih baik dibanding Pejabat di Pusat,
- (13) Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan,

(14) Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah.¹²

Dari beberapa alasan tersebut di atas, dapat didefinisikan secara umum bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah yang lebih tinggi tingkatannya menjadi urusan rumah tangganya.

Amrah Muslimin mengatakan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.¹³ Menurut Amrah desentralisasi dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu:

- (1) Desentralisasi politik, merupakan pengakuan atas hak mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu,
- (2) Desentralisasi fungsional, merupakan pengakuan atas hak pada golongan-golongan yang mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu,
- (3) Desentralisasi kebudayaan, merupakan pengakuan adanya hak pada golongan kecil, masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (antara lain pendidikan dan agama).¹⁴

Andi Mustari Pide mendefinisikan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi atau lembaga atau pejabat yang lebih tinggi kepada institusi atau lembaga atau fungsionaris bawahannya sehingga yang diserahi atau dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu

¹²Shabbir G. Cheema and Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1983, hal. 14-16.

¹³Muslimin, Amrah, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Penerbitan Djambatan, Jakarta, 1960, hal. 4.

¹⁴Ibid hal. 15.

itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.¹⁵ Sementara itu, Bayu Surianingrat membedakan desentralisasi ke dalam 2 (dua) bentuk proses penyerahan wewenang tersebut, yaitu desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) yang merupakan penyerahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan jabatan untuk meningkatkan kelancaran kerja dan desentralisasi kenegaraan (*staatkundige decentralisatie*) yang merupakan penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.¹⁶ Berdasarkan alasan penerapannya, Bayu juga membagi desentralisasi menjadi 2 (dua) kriteria, yaitu:

- (1) Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*) yang berarti menyerahkan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*)
- (2) Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*) yang berarti melimpahkan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu.¹⁷

Adapun alasan penerapan kebijakan desentralisasi itu sendiri ada 4 (empat), yaitu:

- (1) Untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan
- (2) Untuk memperluas otonomi daerah,
- (3) Untuk beberapa kasus sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik
- (4) Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan untuk mempercepat proses pembangunan daerah.¹⁸

¹⁵Pide, Andi Mustari, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hal. 33-34.

¹⁶Surianingrat, Bayu, op.cit, hal. 6-7.

¹⁷Surianingrat, Bayu, ibid, hal. 6-7.

¹⁸Romli, Lili, Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia, Artikel dalam *Jurnal Desentralisasi*, Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Vol. 4 No. 3, 2004, hal. 11-12.

Brian C. Smith menyatakan dalam *Decentralization: The Territorial Dimension of State*, bahwa desentralisasi artinya mengembalikan pemusatan pemerintahan ke dalam satu pusat kendali dan memberikan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Hal tersebut dapat diartikan sebagai cita-cita desentralisasi sebagai suatu fenomena politik yang berkaitan dengan penyerahan kekuasaan ke daerah yang lebih rendah tingkatannya secara hierarki, baik di dalam hierarki pemerintahan sebuah Negara ataupun badan-badan sebuah organisasi dalam skala yang besar.¹⁹

Definisi Shabir Cheema dan Rondinelli adalah definisi yang paling mendekati dengan definisi yang tertuang dalam Pasal 1 (b) UU No. 5/1974, bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah yang lebih tinggi tingkatannya menjadi urusan rumah tangganya. Berbagai urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat tersebut pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab Daerah sepenuhnya. Segala sesuatu yang terkait dengan pembangunan di Daerah tersebut, dimulai sejak perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, hingga pelaksanaannya berasal dari inisiatif Daerah itu sendiri. Dengan kata lain bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian atau proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu, atau dapat pula disebutkan bahwa otonomi merupakan muara dari desentralisasi.

Dalam penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, The Liang Gie setuju dengan pendapat Djody Gondokusumo dalam bukunya yang berjudul *Tata Hukum Daerah Otonom (1950)* yang membedakan desentralisasi dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:

- (1) Penyerahan wewenang secara penuh, yaitu wewenang yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan itu meliputi baik asas-asasnya maupun cara-cara menjalankannya sehingga satuan-satuan pemerintahan bawahan itu mempunyai hak otonomi.

¹⁹Smith, Brian C, *Decentralization: The Territorial Dimension of State*, George Allen & Unwin, London, 1985, hal. 1.

(2) Penyerahan wewenang secara tak penuh, yaitu wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan itu hanya terbatas pada cara-cara menjalankannya saja sehingga satuan-satuan pemerintahan bawahan mempunyai hak *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).²⁰

Pada perkembangannya *zelfbestuur* lalu diganti dengan istilah *medebewind* yang diterjemahkan menjadi tugas pembantuan. Maka sesungguhnya dari pembagian penyerahan wewenang ini, otonomi dan tugas pembantuan lahir dari desentralisasi.

4.3.2 Dekonsentrasi

Dalam Pasal 1 (f) UU No. 5/1974 menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Perumusan ini tidak sepenuhnya lengkap karena sesungguhnya dekonsentrasi yang tercantum dalam laporan penelitian *Institut voor Bestuurswetenschappen* tentang organisasi pemerintahan pada tahun 1975 menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah penugasan kepada para pejabat atau dinas yang mempunyai hubungan tata jenjang dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu dengan disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam hal-hal tertentu, yang pertanggungjawaban terakhir tetap berada pada badan pemerintahan itu.²¹ Perbedaan kedua pengertian dekonsentrasi itu terletak pada hak untuk mengatur dan membuat keputusan serta pertanggungjawaban terakhir tetap berada pada pemberi tugasnya.

Amrah Muslimin mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian wewenang dari kewenangan Pemerintah Pusat kepada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah.²² Dalam pemerintahan yang berlandaskan asas dekonsentrasi,

²⁰The Liang Gie, op.cit, hal. 110.

²¹The Liang Gie, op.cit, hal. 112.

²²Muslimin, Amrah, op.cit, hal.14.

urusan-urusan negara dibagikan dalam bentuk jabatan negara sebanyak-banyaknya termasuk jabatan yang ada di daerah. Kekuasaan itu dibagikan ke berbagai jabatan yang ada sehingga tanggung jawab pelaksanaan kebijakan Pemerintah Pusat menjadi lebih ringan. Meskipun demikian, sesungguhnya dekonsentrasi masih mencerminkan asas sentralisasi karena tugas yang dijalankan oleh pejabat yang ada di daerah merupakan tugas Pemerintah Pusat dan tetap harus dipertanggungjawabkan ke Pemerintah Pusat.

Henry Maddick menegaskan bahwa dekonsentrasi adalah:

*"the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters".*²³

Penyerahan wewenang atas fungsi-fungsi khusus dari Pemerintah Pusat kepada pegawai yang jabatannya berada di bawahnya. Fungsi-fungsi khusus ini dapat dianalogikan sebagai tugas suatu instansi atau lembaga pemerintah yang diturunkan ke organ instansinya yang berada di bawahnya dalam lingkungan kerja yang sama. Dapat juga dikatakan bahwa dekonsentrasi merupakan distribusi kewenangan administrasi dalam suatu tata pemerintahan.

4.3.3 Tugas Pembantuan

Pasal 1 (d) UU No. 5/1974 menyebutkan bahwa tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah Tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Tugas pembantuan diberikan kepada Pemerintah Daerah yang ada di bawahnya berdasarkan produk hukum yuridis formal. Artinya, tugas pembantuan dijalankan sesuai dengan ketetapan hukum yang mendasarinya. Pasal 12 ayat (1) dan (2) UU No. 5/1974 menyebutkan

²³Maddick, Henry, *Democracy, Decentralization and Development*, Asia Publishing House, London, 1966, hal. 23.

bahwa tugas pembantuan diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (dalam hal ini Pemerintah Daerah Tingkat I) berdasarkan Undang-Undang dan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I kepada Pemerintah Daerah Tingkat II berdasarkan Peraturan Daerah. Ayat (3) pasal ini juga menegaskan bahwa pemberian tugas pembantuan termasuk pula dengan pembiayaannya.

Tugas pembantuan diadakan untuk mengantisipasi keterbatasan kemampuan Pejabat Pusat yang ada di Daerah atas dasar dekonsentrasi. Bila beberapa urusan di Daerah yang masih menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat diserahkan pelaksanaannya kepada Pemerintah Pusat dengan sistem dekonsentrasi saja, baik aparat pelaksanaannya maupun pembiayaannya, maka akan sangat susah dipertanggungjawabkan efektifitasnya, terutama dalam hal kinerja dan hasil maksimalnya. Pada prakteknya ada beberapa urusan yang ternyata memang mengharuskan adanya keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaannya sehingga tugas pembantuan merupakan solusinya. Terlebih lagi masalah pembiayaan menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat sehingga tugas pembantuan dianggap ringan bagi pejabat yang ada di daerah oleh Pemerintah Pusat.

4.4 Pemerintahan di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

4.4.1 Prinsip-prinsip Otonomi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Secara etimologis otonomi/*autonomy* berasal dari bahasa Yunani “*autos*” yang artinya sendiri dan “*nomous*” yang artinya hukum. Mengacu pada *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dapat diartikan sebagai *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Otonomi dalam pemerintahan berarti memerintah dengan hukumnya sendiri. Dalam Bahasa Belanda otonomi sama dengan *zelfregering*, yaitu pemerintahan sendiri. *Zelfregering* mengandung makna mandiri (*zelfstandigheid*) namun bukan bebas merdeka (*onafhankelijkheid*).

Artinya pula bahwa otonomi merupakan kemandirian yang terbatas, oleh sebab itu harus ada pertanggungjawabannya. Dalam Hukum Tata Negara, otonomi adalah subsistem dari Negara Kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi merupakan bagian dari Negara Kesatuan sehingga dapat diartikan terbalik bahwa Negara Kesatuan adalah landasan dari makna dasar otonomi itu sendiri.

Menurut Prof. Dr. Juanda, SH, MH, mengutip Bhenyamin Hoessein dalam disertasinya yang berjudul "*Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat IP*" tahun 1993, otonomi dapat disamakan dengan demokrasi, yaitu pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar Pemerintah Pusat.²⁴ Otonomi juga diartikan secara luas dan sempit, dimana secara luas otonomi mencakup pula tugas pembantuan. Keduanya, otonomi dan tugas pembantuan, sama-sama mengandung makna kemandirian. Otonomi mandiri dalam asas dan cara pelaksanaannya, sedangkan tugas pembantuan mandiri hanya dalam cara pelaksanaannya.

Dalam sebuah Negara Kesatuan seperti Indonesia, otonomi merupakan pilihan paling strategis. Otonomi dan Negara Kesatuan yang berdasar pada asas demokrasi selalu memosisikan rakyat sebagai aktor utamanya. Kewenangan diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah. Disinilah pada umumnya terjadi ketidakharmonisan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah karena adanya kecenderungan dominasi kewenangan Pemerintah Pusat dalam menentukan kebijakan (*political will*) yang terkait dengan kewenangan Pemerintah Daerah sehingga tidak jarang menimbulkan tuntutan pemekaran daerah. Problema pemekaran muncul ketika kepentingan elite di tingkat lokal (mungkin juga di tingkat nasional) menjadi dominan. Dalam kaca mata elite lokal, pemekaran adalah

²⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Penerbit PT.Alumni, Bandung, 2008, hal. 127.

perluasan dan pemencaran kekuasaan yang berimplikasi pada pembagian sumberdaya-sumberdaya. Karena pemekaran merupakan pembentukan daerah otonom baru, maka hal ini berarti pula perluasan dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan tunjangan-tunjangan jabatan lainnya.

Otonomi dalam UU No. 5/1974 memiliki 2 (dua) prinsip utama, yaitu otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Hal ini tercantum dalam pertimbangan huruf e UU No. 5/1974 yang menyebutkan sebagai berikut:

“bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi Daerah yang **nyata dan bertanggung jawab** yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi”.

Ditegaskan sekali lagi dalam Pasal 4 ayat (1) undang-undang ini pula yang menyebutkan bahwa:

“daerah dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan dan keamanan Nasional, dan syarat-syarat lain yang memungkinkan Daerah melaksanakan pembangunan, pembinaan stabilitas politik, dan kesatuan Bangsa dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab”.

Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dalam rangka menjamin perkembangan dan pembangunan daerah harus memenuhi beberapa syarat, yaitu:

- (1) Diberikan pada suatu Daerah harus sesuai dengan kemampuan suatu Daerah, baik mengenai keuangannya maupun mengenai kemungkinan mendapatkan aparatur yang cakap mengelola otonomi yang diberikan,

- (2) Pemberian otonomi harus menciptakan keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; Pemerintah Daerah tidak boleh merasa terlepas dari Pemerintah Pusat,
- (3) Pemberian otonomi harus dapat melancarkan pembangunan dalam daerah yang bersangkutan, baik regional maupun sektoral,
- (4) Pemberian otonomi tidak boleh membahayakan kesatuan dan keutuhan Negara dalam keseluruhan.²⁵

Keempat syarat di atas sesungguhnya merupakan arah dan tujuan pemberian otonomi di Daerah, sehingga otonomi itu diharapkan dapat mengawal pembangunan nasional. Otonomi Daerah sesungguhnya lebih merupakan kewajiban daripada hak karena Daerah berkewajiban ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.²⁶ Kewajiban untuk “mengadakan” otonomi ini ada pada Pemerintah Pusat. Dengan diberikannya otonomi oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah maka dimungkinkan bagi Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri guna meningkatkan potensinya dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Pada Penjelasan Umum angka 1 (g) UU No. 5/1974 disebutkan bahwa otonomi yang nyata berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus berdasarkan faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan serasi dengan pengarahan-pengarahan yang diberikan mengenai pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara

²⁵Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumnus, Bandung, 1982, hal. 140.

²⁶The Liang Gie, *op.cit*, hal. 89.

Pemerintah Pusat dan Daerah, serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Pengarahan yang dimaksud dalam definisi otonomi yang bertanggung jawab ini telah ditegaskan sebelumnya dalam Tap MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN.

Mengacu pada prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, UU No. 5/1974 sesungguhnya memberi peluang untuk pencabutan predikat Daerah Otonom. Hal ini dimungkinkan apabila setelah daerah tersebut mendapatkan pengarahan-pengarahan dan diberi kesempatan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri ternyata tetap menjadi beban Pemerintah Pusat secara keseluruhan, baik solusi kebijakan maupun pembiayaan seluruh urusan rumah tangganya. Kondisi yang demikian menunjukkan ketidakmampuan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Hingga ditetapkannya UU No. 5/1974 sebagai dasar hukum otonomi di Daerah era Orde Baru, maka terhitung ada 19 urusan rumah tangga yang dibebankan pada Pemerintah Daerah Tingkat I. Meskipun dalam Pasal 11 undang-undang ini menjelaskan bahwa titik berat Otonomi Daerah berada pada Daerah Tingkat II dengan alasan bahwa di Daerah Tingkat II-lah Pemerintah berinteraksi secara langsung dengan segala aspirasi dan permasalahan masyarakat di tingkat *grassroot*, namun pemberian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dibebankan secara rata ke Daerah Tingkat I. Disinilah kemudian muncul ketimpangan-ketimpangan pembangunan karena tidak semua Daerah Tingkat II memiliki potensi yang sama dalam satu Daerah Tingkat I.

Selama Orde Baru Indonesia memiliki 27 Daerah Tingkat I. Ada yang menerima 19 macam urusan dan ada yang menerima 18 urusan, kecuali Daerah Tingkat I Irian Jaya dan Timor Timur. Pembagiannya adalah sebagai berikut:

- (1) 13 (tiga belas) Daerah Tingkat I yang menerima 19 urusan, yaitu:
Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan

Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku,

- (2) 12 (dua belas) Daerah Tingkat I yang menerima 18 urusan, yaitu: Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Selatan.²⁷

Adapun ke-19 macam urusan yang diserahkan ke Daerah Tingkat I itu adalah:

- (1) Urusan Pertanian Rakyat (PP No. 29/1951)
- (2) Urusan Peternakan/Kehewanian (PP No. 30/1951)
- (3) Urusan Perikanan Darat (PP No. 31/1951)
- (4) Urusan Pendidikan dan Kebudayaan (PP No. 65/1951)
- (5) Urusan Kesehatan (PP No. 49/1952)
- (6) Urusan Pekerjaan Umum (PP No. 18/1953)
- (7) Urusan Perindustrian Kecil (PP No. 12/1954)
- (8) Urusan Pertambangan (di luar *Mijnwet*) (UU No. 24/1956)
- (9) Urusan Kehutanan (PP No. 64/1957)
- (10) Urusan Perikanan Laut (PP No. 64/1957)
- (11) Urusan Karet Rakyat (PP No. 64/1957)
- (12) Urusan Bimbingan dan Perbaikan Sosial (PP No. 5/1958)
- (13) Urusan Perumahan Rakyat (PP No. 6/1958)
- (14) Urusan Kesejahteraan Buruh (PP No. 14/1958)
- (15) Urusan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya (PP No. 16/1958)
- (16) Urusan Pemerintahan Umum (UU No. 6/1959 jo PP No. 50/1963)
- (17) Urusan Perusahaan/Proyek Negara (PP No. 7/1963)
- (18) Urusan Perkebunan Besar (PP No. 22/1975)
- (19) Urusan Pariwisata (PP No. 24/1979)²⁸

Pada implementasinya, penyerahan urusan ke masing-masing Daerah Tingkat I ini menuai masalah yang tidak ringan. Banyak

²⁷Josef Riwukaho dan Haryanto, *Kapita Selekta Masalah-masalah Pemerintahan*, 1997, hal. 87-88.

²⁸Ibid, hal. 86-87.

terjadi “kesalahan” akibat ketidakmampuan menyelesaikan urusannya atau sebaliknya urusan yang diserahkan ke Daerah tersebut sia-sia. Hal ini terjadi karena penyeragaman urusan bagi tiap Daerah dalam tiap kelompoknya. Pemerintah Pusat menyerahkan urusan-urusan ke tiap-tiap Daerah berdasarkan penilaian mereka terhadap kemampuan Daerah yang bersangkutan. Semakin tinggi kemampuan suatu Daerah maka semakin banyak urusan yang diberikan padanya. Ternyata banyak sekali urusan yang tidak tepat sasaran karena kemampuan riil Daerah itu jauh dari penilaian.

4.4.2 Pelaksana Pemda dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Dalam sebuah Pemerintahan selalu dipimpin oleh seorang Kepala. Dia memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan dalam mengurus dan mengatur rumah tangga daerah yang dipimpinnya. Dalam skala Pemerintahan sebuah Daerah pun ada yang disebut Kepala Daerah. Umumnya bila kita membicarakan sebuah Pemerintahan, maka yang terpikir adalah Kepala Daerah dan jajaran Lembaga Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD). Hal ini disebabkan karena lazimnya sebuah Pemerintahan selalu menghasilkan kebijakan yang diajukan oleh Kepala Daerah dan disahkan oleh DPRD. Begitu pula yang tercantum dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 5/1974 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Namun undang-undang ini memposisikan Kepala Daerah lebih kuat dan utama dibanding DPRD. Undang-undang ini memposisikan seorang Kepala Daerah sebagai dominasi dalam sebuah Pemerintahan di Daerah dan ini merupakan salah satu ciri Pemerintahan Orde Baru yang sentralistis.

Dalam UU No. 5/1974 seorang Kepala Daerah dicalonkan dan dipilih dalam suatu sistem pencalonan oleh DPRD setempat. Artinya, untuk seorang Kepala Daerah Tingkat I maka dia harus dicalonkan oleh DPRD I dan diajukan ke Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Presiden yang akan menentukan siapa calon yang akan diangkat menjadi Kepala Daerah Tingkat I. Begitu pula untuk Kepala

Daerah Tingkat II, dia harus dicalonkan lebih dulu oleh DPRD I dan diajukan ke Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I. Menteri Dalam Negeri yang kemudian menentukan dan mengangkat calon yang akan menjadi Kepala Daerah. Calon yang diajukan oleh masing-masing DPRD minimal 2 (dua) orang dari beberapa calon yang ada sebelumnya, yaitu minimal 3 (tiga) orang dan maksimal 5 (lima) orang. Sistem rekrutmen Kepala Daerah ini tertuang dalam Pasal 15 dan 16. Kepala Daerah berhenti dari jabatannya karena 6 hal, yaitu:

- (1) Meninggal dunia
- (2) Atas permintaan sendiri
- (3) Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Kepala Daerah yang baru
- (4) Melanggar sumpah/janji yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UU No. 5/1974
- (5) Tidak lagi memenuhi suatu syarat yang dimaksud dalam Pasal 14 UU No. 5/1974
- (6) Melanggar ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 20 UU No. 5/1974

Keenam hal yang diatur dalam Pasal 21 membatasi masa jabatan seorang Kepala daerah di wilayahnya selain adanya batasan seorang Kepala Daerah untuk menduduki jabatannya selama 2 (dua) periode.

Sesungguhnya sistem rekrutmen Kepala Daerah yang dilakukan berdasarkan UU No. 5/1974 ini jauh dari asas demokrasi yang selama ini diakui sebagai asas Negara Indonesia. Seorang Kepala Daerah di masa berlakunya undang-undang ini seringkali tidak memahami apa yang sebenarnya dibutuhkan oleh Daerah yang dipimpinnya. Hal ini akibat seringkali seorang Kepala Daerah berasal dari pejabat negara yang menjabat di Daerah lain atau tidak pernah sama sekali menjabat sebelumnya di Daerah yang ia pimpin. Yang terjadi kemudian di masa pemerintahannya adalah munculnya penyimpangan atau bahkan pelanggaran kewenangan seorang Kepala Daerah yang melibatkan kroninya di tubuh Pemerintahan Daerah tersebut. Tidak adanya ikatan batin yang cukup kuat dengan Daerah

tersebut seringkali menyebabkan Kepala Daerah kurang memiliki rasa empati yang cukup besar guna membangun Daerahnya. Kondisi yang seperti ini lazim terjadi di era Soeharto yang akhirnya memunculkan tuntutan otonomi daerah yang memungkinkan terpilihnya “putra daerah” (warga asli daerah tersebut) untuk menjadi Kepala Daerah. Terlebih lagi dalam undang-undang ini juga hanya mewajibkan seorang Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden (bagi Kepala Daerah Tingkat I) dan Menteri Dalam Negeri (bagi Kepala Daerah Tingkat II) sehingga tidak ada instrumen hukum yang dapat mendasari tuntutan warga masyarakat atas kinerja Kepala Daerahnya. Kepala Daerah hanya menjadi semacam simbol pemerintahan di suatu wilayah saja. Tidak jarang terjadi *gap* yang cukup jauh antara potensi lokal, baik alam maupun manusia, dengan tingkat kesejahteraan penduduk di suatu wilayah. Seperti yang terjadi di Propinsi Irian Jaya dan Daerah Istimewa Aceh (kini bernama Nangroe Aceh Darussalam). Hampir semua Kepala Daerah yang menjabat di kedua wilayah ini berasal dari luar daerah sehingga banyak kebijakan yang dibuatnya kurang atau bahkan tidak berpihak bagi peningkatan kesejahteraan penduduk asli di wilayah tersebut. Tidak hanya sekedar friksi yang tumbuh di tengah masyarakat di wilayah itu, namun yang lebih fatal lagi muncul tuntutan pemisahan diri dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) akibat kesenjangan sosial antara kedua Daerah tersebut dengan Daerah lain di wilayah NKRI.

Tiap Kepala Daerah akan menduduki jabatannya selama 5 (lima) tahun sejak dia dilantik dan memiliki kesempatan sekali lagi untuk dipilih kembali selama 5 tahun berikutnya. Hal ini tercantum dalam Pasal 17 ayat (1). Ayat (2) pasal inilah yang menyatakan bahwa Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Dengan sistem rekrutmen yang dilakukan oleh DPRD dan statusnya sebagai Pejabat Negara, seorang Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada rakyat di wilayahnya. Kepala Daerah hanya bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sesuai dengan Pasal 22 ayat (2). Seorang Kepala Daerah juga menjadi Kepala Pemerintahan di wilayahnya. Dalam Pasal 13 ayat (1) menyatakan

bahwa Kepala Daerah memimpin Pemerintahan bersama dengan DPRD. Hal ini berlaku bagi Kepala Daerah Tingkat I dan II.

Seorang Kepala Daerah memiliki kewenangan sebagai Pimpinan Daerah sehingga ia bertanggung jawab penuh atas segala hal yang berada dan terjadi di dalam lingkungan wilayahnya. Sebagai Pimpinan Daerah, seorang Kepala Daerah juga bertanggung jawab bila pemerintahan yang dipimpinnya menjadi salah satu pihak dalam sebuah perkara hukum. Tanggung jawab ini diatur dalam Pasal 23 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah mewakili Daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan. Seorang Kepala Daerah Tingkat I bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah Tingkat II bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I. Selain itu, Kepala Daerah juga wajib memberikan laporan hasil kerja (*progress report*) minimal sekali setahun kepada DPRD. Ironisnya dalam penyampaian laporan hasil kerja Kepala Daerah ini DPRD hanya memiliki kewenangan untuk menerima laporan tersebut. Dalam Pasal 29 ayat (1) UU No. 5/1974 dijelaskan secara eksplisit hak-hak yang dimiliki oleh DPRD namun tidak secara eksplisit menyebutkan haknya terkait kinerja Kepala Daerah. Tidak tercantum di dalamnya, apakah DPRD dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah bila ada indikasi pelanggaran kewenangan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya. Kondisi ini mengakibatkan keberadaan DPRD menjadi eksklusif sehingga ada jarak antara anggota DPRD sebagai wakil rakyat dengan rakyatnya. DPRD tidak dapat mengajukan keberatan atau penolakan atas laporan hasil kerja Kepala Daerah. Seandainya ada kondisi yang demikian maka dipandang tak lazim pada masa itu. Terkait dengan beban biaya untuk pembangunan di Daerah yang dipimpinnya, Pasal 61 memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah untuk mengadakan utang piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan Daerah dan menjadi beban Daerah. Dalam Keputusannya tersebut, Kepala Daerah juga menetapkan sumber dana untuk membayar angsuran termasuk bunga pinjamannya serta cara pembayarannya.

Dalam menjalankan pemerintahannya, sehari-harinya Kepala Daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah yang berasal dari Pejabat Negara yang diangkat oleh Presiden bagi Wakil Kepala Daerah Tingkat I dan diangkat oleh Menteri dalam Negeri bagi Wakil Kepala Daerah Tingkat II. Wakil Kepala Daerah tidak melalui tahap pemilihan seperti yang dijalani oleh Kepala Daerah sebelum pengangkatannya. Wakil Kepala Daerah ditunjuk langsung oleh Kepala Daerah yang bersangkutan dengan persetujuan DPRD. Seorang Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan sewaktu-waktu karena tidak diatur dalam undang-undang tentang masa jabatannya seperti yang dimiliki oleh Kepala Daerah.

Selain dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahannya, Kepala Daerah juga memiliki Sekretariat Daerah yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sama dengan Wakil Kepala Daerah, seorang Sekretaris Daerah juga ditunjuk langsung oleh Kepala Daerah. Sistem penunjukan ini mengindikasikan adanya unsur nepotisme. Namun alasan perlunya kesamaan visi dan misi bagi pembantu-pembantunya dalam pemerintahannya, maka hal inipun menjadi suatu kelaziman di era Orde Baru.

Otonomi yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah di masa itu sesungguhnya tidak pernah benar-benar terealisasi dalam sebuah pemerintahan yang independen di wilayahnya. Selain masih tumpang tindihnya kewenangan berbagai perangkat pemerintahan akibat diterapkannya asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, masalah perimbangan keuangan pun sesungguhnya masih dikendalikan sepenuhnya oleh Pemerintah Pusat. Di masa berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini tidak ada undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang sesungguhnya wajib mendampinginya. Tujuannya adalah agar tidak terjadi multi penafsiran terhadap otoritas Kepala Daerah itu sendiri dalam hal keuangan di Daerahnya sekaligus menegaskan batas kewenangan Pemerintah Pusat untuk menarik dana dari pendapatan Daerah dalam

revenue sharing. Selain itu Pemerintah Daerah juga dapat mengalokasikan dana lebih banyak untuk membangun wilayahnya dengan adanya aturan perimbangan keuangan yang jelas dan pasti secara hukum. Selain itu dengan adanya undang-undang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. UU No. 5/1974 hanya mengatur tentang sumber pendapatan Daerah saja. Pasal 55 dalam undang-undang ini menyatakan bahwa sumber pendapatan Daerah adalah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pemberian Pemerintah Pusat. Pembagiannya sebagai berikut:

- (1) PAD berasal dari: hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil Perusahaan Daerah, dan usaha-usaha lain milik Daerah yang sah,
- (2) Pemberian Pemerintah Pusat berasal dari: sumbangan dari Pemerintah Pusat dan sumbangan-sumbangan lain yang ditetapkan dengan undang-undang.

Salah satu pajak daerah yang harus disetor ke Pemerintah Pusat adalah Pajak Bumi Dan Bangunan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1985 tentang Pembagian Hasil Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa penerimaan pendapatan daerah yang menjadi hak Pemerintah Pusat adalah dengan pembagian 10% menjadi bagian yang menjadi hak Pemerintah Pusat dan harus disetor ke Kas Negara dan 90% sisanya merupakan hak Pemerintah Daerah. Dari 90% pendapatan yang menjadi milik Pemerintah Daerah, maka pembagian antara Pemerintah Daerah Tingkat I dan II adalah 20% bagi Pemerintah Daerah Tingkat I dan 80% bagi Pemerintah Daerah Tingkat II. Sementara retribusi daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah. Yang termasuk dalam retribusi daerah adalah:

- (1) Pajak kendaraan bermotor
- (2) Pajak hotel dan restoran (10% dari tarif atau harga yang ditetapkan di hotel dan restoran yang bersangkutan)
- (3) Pajak hiburan (dalam hal ini yang dikenakan wajib pajak adalah penyelenggara hiburan)

- (4) Pajak reklame
- (5) Pajak penerangan jalan
- (6) Pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian Golongan C
- (7) Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan

Yang termasuk bahan galian Golongan C adalah:

- (1) Asbes
- (2) Batu tulis
- (3) Batu setengah permata
- (4) Batu kapur
- (5) Batu apung
- (6) Batu permata
- (7) Bentonit
- (8) Dolomit
- (9) Feldspar
- (10) Garam batu (halite)
- (11) Grafit
- (12) Granit
- (13) Gips
- (14) Kalsit
- (15) Kaolin
- (16) Leusit
- (17) Magnesit
- (18) Mika
- (19) Marmer
- (20) Nitrat
- (21) Opsidien
- (22) Oker
- (23) Pasir dan kerikil
- (24) Pasir kuarsa
- (25) Perlit
- (26) Fosfat
- (27) Talk
- (28) Tanah serap (*fullers earth*)
- (29) Tanah diatome

- (30) Tanah liat
- (31) Tawas (alum)
- (32) Tras
- (33) Yarosif
- (34) Zeolit

4.5 Implementasi Otonomi di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Permasalahannya

Meskipun terbukti mampu bertahan hingga 20 tahun lebih, namun otonomi berdasarkan undang-undang ini ternyata tidak sepenuhnya merupakan muara dari desentralisasi yang menjadi salah satu asasnya. Otonomi di daerah yang diberikan oleh undang-undang ini lebih bersifat dekonsentrasi sehingga nampak setengah hati diberikan oleh Pemerintah Pusat. Tidak adanya desentralisasi yang nyata selama masa berlakunya undang-undang ini diakibatkan belum adanya kesamaan persepsi di tubuh Pemerintah Pusat tentang konsep desentralisasi.

Sebelum lebih jauh membahas tentang implementasi otonomi di daerah di era UU No. 5/1974 yang sesungguhnya, perlu kiranya mengulas singkat tentang penerapan konsep desentralisasi di Indonesia selama ini. Secara historis desentralisasi seperti ayunan bandul, tidak pernah maju dari satu kondisi politik “ekstrim” ke kondisi politik “ekstrim” yang lain. Artinya, desentralisasi selalu berada dalam *status quo*. Tidak pernah mengalami peningkatan kondisi politik yang stabil. Bahkan dari ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan, asas desentralisasi nyaris tak teraplikasi hingga ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 (Dua Puluh Enam) Daerah Tingkat II Percontohan (selanjutnya disebut PP No. 8/1995).

Sesungguhnya desentralisasi merupakan suatu proses transformasi format pemerintahan. Selama ini yang terjadi di Indonesia desentralisasi sebagai suatu proses memformat ulang

pemerintahan namun Pemerintah sendiri belum memiliki kejernihan berpikir atau terjadi kerancuan berpikir tentang format pemerintahan sehingga tidak pernah sanggup memahami konsepnya secara utuh. Desentralisasi masih selalu dianggap dan dipahami sebagai agenda Pemerintah Pusat (penguasa) sehingga selalu terjadi bias elit ketika harus mentransformasikan kekuasaannya sendiri. Sebagai sebuah proses pengotonomian, desentralisasi adalah transformasi sistem politik dengan Pemerintah Pusat sebagai porosnya. Atau dengan kata lain, Pemerintah Pusat belum memiliki imajinasi kekuasaan yang jelas bagaimana peranan kekuatan sentral nasional dalam format yang sentralistis berubah menjadi yang desentralistis. Format kekuasaan yang tidak jelas mengindikasikan adanya perbedaan persepsi (ada yang menganggap desentralisasi di Indonesia baru dimulai, namun ada yang mengatakan pelaksanaan desentralisasi sudah kebablasan).

Menurut Purwo Santoso, pakar hukum pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, belum adanya kesamaan persepsi di kalangan aparat Pemerintah Pusat selama ini karena masih adanya teorisasi kekuasaan yang menempatkan Pemerintah Pusat sebagai penguasa tunggal di seluruh wilayah NKRI, sehingga semua kebijakan Pemerintah Pusat adalah mutlak bagi semua daerah. Padahal tidak selalu kebijakan Pemerintah Pusat dapat diaplikasikan di tiap daerah. Ada satu pandangan yang berkembang di kalangan Pemerintah Pusat, yaitu secara umum mereka berpandangan bahwa dengan ditandatangani peraturan perundang-undangan oleh Pemerintah Pusat maka dengan serta merta kondisi pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia langsung berubah sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut. Kenyataannya adalah undang-undang “memiliki” kekuasaan sendiri dan sanggup “mengatur” kekuatannya sendiri. Hal ini dapat diartikan bahwa sesungguhnya undang-undang dapat diaplikasikan dengan menyesuaikan situasi dan kondisi masyarakat di tiap daerah.

Pada dasarnya dalam konsep desentralisasi, Pemerintah Pusat dapat tetap mengendalikan pemerintahan secara nasional tanpa menghapuskan semangat kedaerahan dan sifat-sifat keragaman di

daerah. Sebaliknya format desentralisasi itu dapat mengandalkan pendayagunaan kedaerahan dan keragaman yang ada. Semangat kedaerahan dapat dijadikan kekuatan bagi pelaksanaan desentralisasi, sedangkan sifat-sifat keragaman menjadi kemampuan untuk mensinergikan atau mengkomplemenkan semangat kedaerahan yang ada.

Hingga saat ini belum adanya konsep otonomi daerah yang jelas sebagai muara dari desentralisasi karena belum adanya pemahaman yang baik tentang paradoks kekuasaan. Ketidakmampuan Penguasa untuk berkuasa dengan baik maka hanya naluri berkuasa yang muncul, yaitu bahwa indahnya kekuasaan adalah pada saat bisa memerintah, memaksa dan menyalahkan orang lain. Begitu pula yang terjadi dalam konteks sebuah pemerintahan dalam Negara Kesatuan. Pemerintah Pusat belum memposisikan dirinya sebagai Pengawas dalam otonomi daerah namun masih sebagai pusat kekuasaan. Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk menjalankan dan memberdayakan dirinya sendiri namun terjadi dualisme ketika Pemerintah Pusat memaksakan kehendaknya melalui kebijakan-kebijakan yang dibuatnya tanpa pernah memahami permasalahan yang dihadapi oleh Daerah. Dalam kondisi politik yang demikian maka yang muncul kemudian justru semakin menguatnya keinginan untuk dilakukannya otonomi yang menyeluruh bagi daerah. Kekuasaan yang hanya dipahami dari pihak Penguasa saja, maka pada saat yang bersamaan mengkondisikan pihak yang lain untuk melawan karena kegagalan Penguasa memahami pihak lain.

Sesungguhnya dalam sebuah pemerintahan, paradoks tidak hanya menjadi premis awal (asumsi awal) untuk mengelola kekuasaan namun juga bisa mengubah bentuk kekuasaan menjadi sebuah format baru. Misalnya dalam sebuah Negara Monarki, kekuasaan raja tidak terbatas. Hal ini mengindikasikan bahwa raja dapat berbuat semena-mena, namun hal itu tidak dilakukan oleh raja. Dia justru menunjukkan kearifannya dan diwujudkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang berpihak pada rakyat sehingga menciptakan rasa cinta dan kesetiaan di hati rakyatnya. Di satu sisi raja

mendapatkan kekuasaan tertinggi atas jabatannya, namun di sisi lain dia berani mengambil tanggung jawab yang tinggi pula. Kondisi ini menunjukkan bahwa raja berhasil mengelola paradoksal kekuasaan.

Dalam kebijakan desentralisasi yang selama ini berlaku di Indonesia, Pemerintah Pusat belum sepenuhnya serius menanggapi kontroversi paradoks dalam sebuah manajemen yang baik. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang terjalin kemudian bagaikan api dalam sekam. Meski demikian, sekalipun pada dasarnya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak bisa sepakat dalam segala hal namun sesungguhnya mereka bisa sepakat dalam capaian-capaian pokok dalam otonomi daerah. Yang menjadi pokok persoalan adalah bahwa hingga saat ini belum ada *road map* desentralisasi sehingga setiap implementasi undang-undang selalu ada upaya untuk mementahkannya. Oleh karena itu dalam pelaksanaan otonomi daerah seharusnya memiliki *masterplan* sebagai instrumen awal proses desentralisasi. *Masterplan* dalam otonomi daerah sangat diperlukan sebagai instrumen untuk mengelola paradoksal kekuasaan sehingga proses desentralisasi dapat sepenuhnya berjalan dengan baik. Dengan kata lain, desentralisasi merupakan hak Pemerintah Pusat untuk tidak terlalu berat menjalankan pemerintahan nasional karena telah menyerahkan tanggung jawabnya di daerah ke Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat tidak hanya memberi kebebasan tapi juga harus melakukan pengawasan. Namun yang terjadi di era Orde Baru tidak demikian.

Dengan kondisi pemerintahan yang terjadi di masa Orde Baru, asas desentralisasi tidak sepenuhnya terimplementasi. Yang berlaku selama masa Orde Baru adalah dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 72 UU No. 5/1974 dijelaskan bahwa asas dekonsentrasi diimplementasikan dengan membagi wilayah NKRI ke dalam wilayah-wilayah Propinsi dan Ibu Kota Negara. Wilayah Propinsi dibagi dalam wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya. Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam wilayah-wilayah Kecamatan. Bila dinilai sangat dibutuhkan dalam rangka penyesuaian laju pembangunan, maka Wilayah Kabupaten dapat dibentuk menjadi

Kota Administratif dengan Peraturan Pemerintah. Salah satu aplikasi asas dekonsentrasi ini adalah dengan dibentuknya Kantor Wilayah (Kanwil) di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Sedangkan pelaksanaan asas tugas pembantuan seperti yang tertuang dalam Pasal 12 memberikan ruang bagi Pemerintah Daerah Tingkat I menugaskan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk melaksanakan urusan pembantuan. Hal ini diaktualisasikan dengan dibentuknya Kantor Departemen/Kantor Dinas di Daerah Tingkat II.

Tugas pembantuan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan ini sesungguhnya memiliki banyak manfaat bagi masyarakat di daerah, antara lain:

- (1) Membuka lapangan kerja
- (2) Meningkatkan hubungan antara warga masyarakat di Daerah dengan Pemerintah Daerahnya
- (3) Mendorong Daerah untuk meningkatkan kemampuan perangnya, karena sewaktu-waktu akan ada tugas-tugas pembantuan (*medebewind*)
- (4) Memberikan pengalaman bagi perangkat Daerah sehingga apabila urusan itu nantinya akan dijadikan urusan rumah tangga maka Daerah dapat langsung menyelenggarakannya tanpa melalui masa uji coba dan transisi.²⁹

Sesungguhnya dengan upaya Pemerintah Pusat melaksanakan ketiga asas yang tercantum dalam UU No. 5/1974 justru menimbulkan tumpang tindih kewenangan perangkat pemerintahan di Daerah. *Overlap* kewenangan perangkat pemerintahan di Daerah itu antara lain adalah:

- (1) Adanya otonomi daerah yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II merupakan manifestasi asas desentralisasi. Pemerintah Daerah Tingkat II berwenang sepenuhnya untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri

²⁹Josef Riwukaho dan Haryanto, *Ibid*, hal. 92-93.

- (2) Dibentuknya Wilayah Administratif merupakan manifestasi asas dekonsentrasi. Kantor Wilayah (Kanwil) di Daerah berwenang untuk mengurus urusan Pemerintah Pusat di Daerah
- (3) Dibentuknya Kantor Dinas di Daerah Tingkat II merupakan manifestasi asas tugas pembantuan yang berwenang melaksanakan urusan Pemerintah Daerah Tingkat I di Daerah Tingkat II

Dengan otonomi yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II maka dengan serta merta memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk mengurus segala urusan yang ada dalam wilayah Daerah Tingkat II. Termasuk didalamnya adalah urusan-urusan yang menjadi urusan Kantor Wilayah atau Kantor Departemen terkait. Disinilah terjadi *overlap* yang kemudian mendorong sentralisasi. Urusan desentralisasi dan dekonsentrasi nyaris sama (ada Kanwil dan Kandep dengan urusan yang sama). Sesungguhnya dekonsentrasi merupakan otoritas Pemerintah Pusat di Daerah dapat dioptimalkan dengan memberikan fungsi monitoring dan evaluasi kepada Kepala Daerah sehingga setiap perangkat pemerintahan di Daerah Tingkat I juga harus diperkuat untuk menjalankan fungsi tersebut di Daerah. Sementara itu otonomi dapat tetap dilaksanakan sesuai kebutuhan. Artinya otonomi di tiap Daerah Tingkat I idealnya tidak sama, tetapi mempunyai kesamaan, yaitu: mengawal otonomi di Daerah Tingkat II.

Ada sebuah usulan dari beberapa pakar ilmu pemerintahan dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta yang pernah dilontarkan terkait tentang konsep desentralisasi yang ideal bagi Pemerintahan di Indonesia yang merupakan Negara Kesatuan, yaitu dengan desentralisasi asimetrik. Selama ini asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi seolah-olah kontradiksi dan saling mengalahkan sehingga mengundang tuntutan dari berbagai pihak untuk memaksimalkan desentralisasi dan meminimalkan dekonsentrasi. Dengan Gubernur/Kepala Daerah yang memiliki fungsi monitoring dan evaluasi itu, maka asas dekonsentrasi ditujukan untuk mengelola otonomi di Daerah Tingkat II supaya tidak terjadi *overlap*. Begitu

pula antara Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II dapat meminimalkan *overlap* urusan rumah tangganya.

Dalam konsep Desentralisasi Asimetrik, otonomi yang diberikan kepada Daerah yang satu tidak harus sama dengan daerah yang lain, baik tingkatannya maupun jenis urusan rumah tangganya. Konsep ini terkait dengan keadilan dalam perimbangan keuangan yang seringkali menjadi pemicu ketidakpuasan Daerah terhadap Pemerintah Pusat. Desentralisasi selalu berimplikasi dengan perimbangan keuangan atau hubungan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ketika dana Negara dibagi-bagi lalu menimbulkan masalah baru, yaitu ketika sesungguhnya dana perimbangan yang dikirim lagi ke Daerah, bagi sebagian daerah tertentu, jangka waktu lamanya dana tersebut mengendap di Daerah yang bersangkutan hanya dalam hitungan jam saja. Seperti yang terjadi di Daerah Tingkat I Papua (dahulu bernama Propinsi Irian Jaya) misalnya. Hal ini karena penduduk di wilayah Papua harus belanja dari daerah lain yang *well develop* atau infrastrukturnya sudah mapan. Sementara bagi Pemerintah Pusat sendiri seakan-akan dengan penanganan jalur fiskal sudah cukup untuk menyelesaikan masalah ketidakadilan. Padahal solusi “fiskal dalam beberapa jam” ternyata tidak cukup mampu untuk meminimalisir rasa ketidakadilan. Bagaimana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sampai ke Daerah itu juga selalu saja menjadi masalah karena Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sering berbeda agenda untuk alokasi dana tertentu.

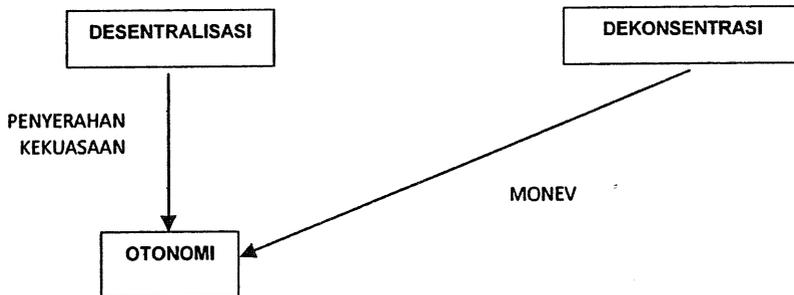
Seharusnya sistem “*revenue sharing*” (perimbangan keuangan) sebagai basis untuk mengelola kesatuan Indonesia harus memenuhi syarat mutlak, yaitu daerah harus lebih dulu disiapkan infrastrukturnya. Untuk itu maka harus ada standarisasi ketersediaan infrastruktur di seluruh Indonesia. Bila tidak ada maka jadi tanggung jawab Pemerintah Pusat untuk menjaga kesatuan Indonesia sehingga Indonesia sebagai Negara Kesatuan harus dijaga dengan menyambung infrastruktur yang memberikan akses layanan mobilitas (misal: transportasi). Hal ini untuk mengantisipasi warga di Daerah

berupaya mencari jalannya sendiri yang berdampak pada munculnya ancaman separatisme. Bagaimanapun, infrastruktur harus diperhitungkan atas nama hak warga negara dan seharusnya standarisasi harus jadi agenda nasional (dalam hal ini oleh Pemerintah Pusat). Terlebih lagi dalam pilihan untuk memberi fasilitas infrastruktur tertentu oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah ada beberapa kemungkinan alasan:

- (1) *By design*
- (2) *By accident*
- (3) *By nothing* (tidak ada alasan tertentu/tidak konspiratif).

Kenyataan ini mengindikasikan adanya kemungkinan untuk salah implementasi atau bahkan kesenjangan (*gap*) yang terbentuk akibat hubungan Pemerintah Pusat yang berbeda-beda terhadap Pemerintah Daerah yang satu dengan Pemerintah Daerah lainnya.

Skema Ideal Penyerahan Kekuasaan dalam Konsep Desentralisasi Asimetrik



Selama ini masyarakat kita kurang menyadari bentuk nasionalisme yang kita miliki. Segala hal yang menyangkut jati diri seseorang selalu dikaitkan dengan rasa memiliki terhadap tempat darimana dia berasal. Dalam konteks desentralisasi, tuntutan atas

otonomi daerah terkait dengan rasa kedaerahan. Ada dua jenis nasionalisme yang selama ini tumbuh di Indonesia, yaitu:

- (1) Nasionalisme etnis religius
- (2) Nasionalisme penghuni bekas jajahan Belanda: secara *de facto* Indonesia adalah bekas jajahan Belanda sehingga solidaritas bangsa lebih berdasarkan pada kesamaan sebagai korban jajahan (asumsinya: yang berperan penting adalah para penjajah) dan bentuk ini sangat disukai oleh militer (kesatuan Indonesia selama ini dipahami secara militer)

Nasionalisme pasca penjajah Belanda dianggap lebih superior dan seringkali menafikan nasionalisme etnis religius sehingga mengkondisikan terjadinya penggalangan solidaritas loyalitas yang telah berlangsung lama di Daerah (disebut juga dengan nasionalisme alamiah yang seringkali dianggap jahat karena dinilai secara sempit). Di era Orde Baru, nasionalisme etnis religius terpendam karena kondisi politik yang otoriter. Pemerintahan Orde Baru sangat militeristik sehingga berasumsi bahwa *linkages* (hubungan) antar daerah dipahami sebagai rivalitas terhadap Pemerintah Pusat.

Dalam Undang-Undang Dasar mengharuskan Propinsi daerah otonom tanpa merinci seberapa luas otonominya (bisa berbeda-beda di tiap-tiap Propinsi di Indonesia tergantung yang potensi utama dan permasalahan yang paling pokok yang hendak diberi solusinya). Selama ini ada ketidaksesuaian (*mismatch*) otonomi dalam skala besar yaitu ketika Pemerintah Pusat tidak mengembangkan sistem monitoring dan evaluasi (*monev*). Dan seperti yang telah diuraikan sebelumnya di atas maka peran *monev* dapat dilakukan oleh Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I. Sistem *monev* termasuk pula perimbangan keuangan yang seharusnya secara eksplisit diatur dalam sebuah peraturan perundangan. Namun seperti yang kita ketahui bahwa di era Soeharto tidak ada peraturan perundangan yang khusus mengatur mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga perlakuan terhadap tiap Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II nyaris sama tanpa mempedulikan perbedaan mendasar yang dimiliki tiap Daerahnya. Dalam kondisi

yang demikian terjadilah *overlap* wewenang dan beban antara Pemerintah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.

Sesungguhnya perbedaan perlakuan dan alokasi dana pembangunan antar Daerah Tingkat I itu sangat perlu dilakukan. Misalnya:

- (1) Antara Daerah Tingkat I yang berada di perbatasan harus ada perbedaan antara Propinsi Irian Jaya, Daerah Istimewa Aceh (DIA), Propinsi Riau, Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), dan Propinsi Kalimantan Timur,
- (2) Antara Daerah Tingkat I yang istimewa dengan latar belakang sejarah harus ada perbedaan antara Propinsi Irian Jaya, Daerah Istimewa Aceh (DIA) dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Pembedaan ini semata-mata untuk memenuhi rasa keadilan dan pemerataan pembangunan dalam upaya pemenuhan kesejahteraan penduduk di tiap Daerah.

Menjelang pertengahan dekade ketiga masa pemerintahan Soeharto, Pemerintah menetapkan sebuah peraturan yang memberikan otonomi penuh kepada masing-masing 1 (satu) Daerah Tingkat II di seluruh Propinsi yang ada di Indonesia. Saat itu Indonesia memiliki 27 Propinsi, namun dalam Peraturan Pemerintah tersebut dikecualikan Daerah Tingkat II di Propinsi DKI Jakarta. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 (Dua Puluh Enam) Daerah Tingkat II Percontohan disebutkan ke-26 Daerah Tingkat II itu adalah sebagai berikut:

- (1) Daerah Tingkat II Aceh Utara, Propinsi Daerah Istimewa Aceh
- (2) Daerah Tingkat II Simalungun, Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara
- (3) Daerah Tingkat II Tanah Datar, Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat
- (4) Daerah Tingkat II Kampar, Propinsi Daerah Tingkat I Riau
- (5) Daerah Tingkat II Batanghari, Propinsi Daerah Tingkat I Jambi

- (6) Daerah Tingkat II Muara Enim, Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Selatan
- (7) Daerah Tingkat II Lampung Tengah, Propinsi Daerah Tingkat I Lampung
- (8) Daerah Tingkat II Bengkulu Selatan, Propinsi Daerah Tingkat I Bengkulu
- (9) Daerah Tingkat II Bandung, Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat
- (10) Daerah Tingkat II Banyumas, Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah
- (11) Daerah Tingkat II Sleman, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- (12) Daerah Tingkat II Sidoarjo, Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur
- (13) Daerah Tingkat II Sambas, Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Barat
- (14) Daerah Tingkat II Kotawaringin Timur, Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah
- (15) Daerah Tingkat II Tanah Laut, Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Selatan
- (16) Daerah Tingkat II Kutai, Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Timur
- (17) Daerah Tingkat II Minahasa, Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara
- (18) Daerah Tingkat II Donggala, Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah
- (19) Daerah Tingkat II Gowa, Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan
- (20) Daerah Tingkat II Kendari, Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara
- (21) Daerah Tingkat II Badung, Propinsi Daerah Tingkat I Bali
- (22) Daerah Tingkat II Lombok Tengah, Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat
- (23) Daerah Tingkat II Timor Tengah Selatan, Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur

- (24) Daerah Tingkat II Aileu, Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur
- (25) Daerah Tingkat II Maluku Tengah, Propinsi Daerah Tingkat I Maluku
- (26) Daerah Tingkat II Sorong, Propinsi Daerah Tingkat I Irian Jaya.

Seluruh Daerah Tingkat II yang dijadikan proyek percontohan (*pilot project*) otonomi daerah ternyata dinyatakan gagal dalam mengimplementasikan PP tersebut. Kenyataan ini terkait engan belum adanya bentuk ideal (model) otonomi Daerah Tingkat II. Hingga tahun 2001 proyek percontohan ini belum dapat dilaksanakan meskipun saat itu juga telah ditetapkan dan diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Penunjukkan proyek percontohan itu berdasarkan Keputusan Mendagri Nomor 15 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II serta Instruksi Mendagri Nomor 45 Tahun 1994 tentang Pembentukan Tim Teknis Percontohan Otonomi Daerah di 26 Daerah Tingkat II. Selain itu Daerah Tingkat II yang dijadikan daerah otonomi percontohan juga banyak yang mengeluh karena harus menanggung beban cukup berat di berbagai sektor, terutama karena harus melakukan tugas pelayanan yang mencakup wilayah yang sangat luas dan banyak macamnya dengan biaya relatif sedikit. Pembentukan Daerah Tingkat II Percontohan ternyata tidak membuat jenis pajak daerah dan subsidi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tidak berubah sehingga Pemerintah Daerah menanggung pengeluaran yang semakin tidak sebanding dengan penerimaan yang diperoleh dalam satu tahun anggaran karena terjadi peningkatan jumlah biaya yang harus dikeluarkan. Kondisi itu semakin diperparah dengan ketidakpastian dari daerah-daerah yang selama ini memberikan sumbangan besar bagi penerimaan negara seperti Propinsi Riau, Daerah Istimewa Aceh (DIA), Propinsi Kalimantan Timur, dan Propinsi Irian Jaya.

4.6 Otonomi Daerah dengan Pemekaran Wilayah

Pada masa berlakunya UU No. 5/1974 muncul tuntutan untuk memisahkan diri di beberapa Daerah Tingkat I, seperti yang terjadi di Daerah Istimewa Aceh (DIA) dan Propinsi Irian Jaya. Penduduk di kedua daerah ini merasa telah didiskriminasi oleh Pemerintah Pusat. Kemudian menyusul tuntutan dari daerah-daerah lain yang menginginkan otonomi penuh atas pemerintahan di wilayahnya. Untuk menekan tuntutan dari tingkat masyarakat lokal (*grass roots*) inilah maka kemudian terbit PP No. 8/1995 yang memberikan otonomi kepada 26 Daerah Tingkat II di 26 Daerah Tingkat I yang ada saat itu. PP ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk menjalankan sebagian urusan Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat II. Hal ini sejalan dengan UU No. 5/1974 yang menekankan asas desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada Daerah Tingkat II. Meskipun implementasi otonomi percontohan dinilai gagal namun tidak pernah ada solusi pengalihan lain dalam hal Pemerintahan Daerah, seperti misalnya kesempatan untuk pemekaran daerah, mengingat otoritas Pemerintah Pusat yang sangat kuat. Di masa pemerintahan Soeharto tidak ada satu pun Daerah yang dimekarkan menjadi wilayah pemerintahan baru. Asas desentralisasi tidak pernah benar-benar terapkan selama era Soeharto. Asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang mengakibatkan *overlap* merupakan aktualisasi pemerintahan Soeharto yang otoriter.

Dalam konteks pengembangan potensi wilayah, sesungguhnya pemekaran daerah dapat dijadikan alternatif dalam implementasi asas desentralisasi. Ironisnya Pemerintah Pusat memiliki standar yang tidak memenuhi rasa keadilan dan dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM (hak sipil dan politik) terhadap warga negaranya yang berada di wilayah yang sebenarnya layak untuk dimekarkan. Pemerintah Pusat selalu menilai kelayakan sebuah Daerah untuk dimekarkan dari potensi daerahnya. Padahal untuk memperkuat wilayah NKRI yang dibutuhkan lebih dari sekedar potensi daerah saja. Selama ini syarat pembentukan Pemerintahan Daerah

dibebankan pada Daerah dan bukan memperhitungkan nilai strategis bagi kepentingan nasional. Dengan kata lain, syarat pembentukan Pemerintah Daerah baru tidak dapat diterima secara akal karena ayarat untuk menjadi daerah yang maju adalah sudah maju. Terlebih lagi tuntutan pemekaran yang marak terjadi dewasa ini lebih kepada kesempatan untuk mengembangkan potensi daerahnya. Hal itu mengindikasikan bahwa sesungguhnya tidak ada satupun daerah yang memenuhi standar Pemerintah Pusat. Ada beberapa alasan daerah menuntut pemekaran wilayahnya, antara lain:

- (1) Mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat
- (2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat
- (3) Ketinggalan dalam pembangunan
- (4) Kesenjangan pertumbuhan ekonomi
- (5) Letak yang jauh dari Ibu Kota Daerah Induk
- (6) Etnisitas dan agama
- (7) Ketidakadilan struktur politik
- (8) Kepentingan politik elit

Dari beberapa alasan tersebut, pemekaran wilayah yang terjadi saat ini lebih merupakan kepentingan politik elit. Alasan lainnya umumnya hanya terbawa sebagai pelengkap.

Salah satu contoh ketidakseriusan Pemerintah Pusat memberikan otonomi kepada Pemerintah Daerah dengan memilih-milih wilayah yang dimekarkan adalah tidak adanya kategorisasi tingkat keamanan wilayah terhadap seluruh wilayah NKRI. Bila tingkat keamanan menjadi peringkat pertama dalam kategorisasi alasan pemekaran daerah, maka sangat besar kemungkinan tidak ada tuntutan separatism dari daerah-daerah terluar NKRI sejak jaman Soeharto. Misalnya yang terjadi dengan wilayah pulau-pulau terluar NKRI, ada beberapa yang secara ekonomis tidak layak (*unvisible*) untuk dikembangkan oleh siapapun tapi malah dimanfaatkan oleh pihak asing. Lambat laun kita akan kehilangan wilayah kedaulatan berjuta - juta mil. Atau yang terjadi dengan Propinsi Irian Jaya yang wilayahnya tidak memiliki banyak penduduk dan paling jauh jaraknya dari Jakarta (Pemerintah Pusat), peredaran barang dan jasa

sangat tergantung dari kemajuan infrastruktur (penerapan sistem pengembangan infrastruktur selama ini di Indonesia adalah semakin jauh suatu wilayah dari Jakarta maka semakin tertinggal sarana infrastrukturnya). Lalu kapan Propinsi Irian Jaya (sekarang Propinsi Papua) siap untuk menjadi “Indonesia” sehingga memenuhi syarat yang dikatakan tadi (siap untuk mengembangkan potensi daerah)? Maka jawabannya adalah bahwa sampai kapanpun tidak akan pernah siap.

Ada sebuah kerancuan yang terbentuk dalam konsep pemekaran daerah dari cara penyebutan istilahnya selama ini. Ketika disebut “Pemekaran” maka yang teridentifikasi adalah tuntutan otonomi dari sekelompok orang yang identik secara budaya. Dan ketika disebut “Pembentukan” maka identik dengan potensi daerah. Kenyataannya adalah peluang untuk membentuk Pemerintah Daerah hanya dengan Pemekaran dan semua wilayah di Indonesia telah berbudaya, termasuk juga daerah yang tidak memiliki potensi lokal yang memadai untuk Pembentukan daerah baru. Bila dilihat dari konsep Bhinneka Tunggal Ika (filosofi utama NKRI), sesungguhnya Pemekaran kurang tepat karena mengindikasikan terjadinya pemecahan wilayah.

Di era Orde Baru, tuntutan Pemekaran dianalogikan sebagai tuntutan separatis karena Pemerintahan Soeharto yang militeristik sebagai sebuah rezim. Dalam pandangan Pemerintah Pusat saat itu keragaman menjadi ancaman dan bukan sebagai fondasi kekuatan bangsa. Segala hal yang berada dalam kendali Pemerintah Pusat merupakan “*signal*” aman bagi pemerintahan saat itu sehingga tidak boleh ada Daerah yang mandiri secara utuh secara pengelolaan pemerintahannya. Terlebih lagi yang menjadi prioritas utama pembangunan saat itu berada di sektor ekonomi dimana Negara secara tidak langsung dikendalikan oleh investor, maka merupakan kewenangan Pemerintah Pusat untuk mengendalikan laju pertumbuhan daerah di seluruh wilayah NKRI. Hanya saja ada satu hal yang terabaikan dan justru sangat vital dalam hal kebangsaan, yaitu nasionalisme etnis religius yang sesungguhnya merupakan

faktor utama laju pembangunan di Indonesia. Dan di beberapa daerah hal ini telah terbukti kebenarannya.

4.7 Penutup

Pasal 18 Undang-Undang Dasar menyebutkan bahwa 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. Pasal ini merupakan dasar hukum yang utama bagi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Setiap bagian wilayah di seluruh Indonesia berhak memiliki pemerintahan yang mandiri dalam mengurus rumah tangganya masing-masing. Hanya saja yang terjadi di era Orde Baru adalah sistem dekonsentrasi yang sangat kuat berdasar kepada UU No. 5/1974 dengan dibentuknya wilayah-wilayah Propinsi dan Ibu Kota Negara, dimana wilayah Propinsi terbagi lagi dalam wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya yang terbagi lagi dalam wilayah-wilayah Kecamatan. Wilayah Kabupaten pun dapat dibentuk menjadi Kota Administratif. Aplikasinya dalam urusan pemerintahan adalah dengan dibentuknya Kantor Wilayah (Kanwil) di tiap Pemerintah Daerah. Selain itu asas pemerintahan lainnya yang terlaksana selama masa Orde Baru adalah tugas pembantuan (*medebewind*), yaitu kewenangan yang diberikan kepada dengan terbentuknya Kantor Dinas-Kantor Dinas yang

Dengan otonomi yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II (dalam pelaksanaan asas desentralisasi yang tertuang dalam UU No. 5/1974) maka dengan serta merta memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk mengurus segala urusan yang ada dalam wilayah Daerah Tingkat II. Termasuk didalamnya adalah urusan-urusan yang menjadi urusan Kantor Wilayah atau Kantor Departemen terkait. Disinilah terjadi *overlap* kewenangan instansi yang justru semakin mengaburkan pelaksanaan otonomi itu sendiri. Yang terjadi kemudian adalah urusan

desentralisasi dan dekonsentrasi nyaris sama (ada Kanwil dan Kandep dengan urusan yang sama).

Hingga menjelang pertengahan tahun 90-an barulah Pemerintah menetapkan PP No. 8/1995 dalam mengaktualisasikan asas desentralisasi yang sebenarnya dengan memberikan otonomi percontohan kepada 26 Daerah Tingkat II di seluruh Propinsi Indonesia saat itu. Hanya saja upaya inipun menemui kegagalan karena hingga tahun 2001 tetap tidak terlaksana karena kendala biaya. Terlebih lagi saat ditetapkannya PP ini Pemerintah Pusat belum memiliki peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang perimbangan keuangan sehingga belum ada pembagian yang jelas tentang beban biaya pembangunan yang harus dipikul Pemerintah Daerah Tingkat II tersebut dengan Pemerintah Pusat.

Dalam konteks konsep desentralisasi di era Orde Baru seharusnya memiliki suatu instrumen pengawas yang benar-benar menjaga pelaksanaan ketiga asas yang tertuang dalam UU No. 5/1974. Misalnya dengan konsep desentralisasi asimetrik seperti yang telah diuraikan di atas. Hal ini untuk meminimalisir *overlap* antara kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat I dan II yang ada selama kurun waktu Orde Baru berlangsung. Selain itu dengan konsep asimetrik ini dapat pula diupayakan peniadaan urusan Daerah yang tidak sesuai dengan kondisi riil Daerah yang bersangkutan. Artinya, otonomi diberikan berbeda-beda sesuai dengan potensi Daerah tersebut.

Ada satu kritik terhadap UU No. 5/1974 yang terkait dengan kegagalan mengimplementasikan asas desentralisasi selama Orde Baru. Seharusnya dalam konsep otonomi, DPRD disebut lebih dulu sebelum Kepala Daerah karena otonomi sama dengan semangat demokrasi yang menempatkan kekuatan rakyat lebih tinggi dibanding seorang Kepala Daerah yang hanya salah satu wakil rakyat. Hal ini mengacu pada ketidakberdayaan DPRD di masa Orde Baru yang tidak memiliki peran apapun dalam pemerintahan kecuali hanya menjalankan fungsi rekrutmen Kepala Daerah saja. Sebagai

perwujudan dari kedaulatan masyarakat di suatu wilayah, DPRD ternyata hanya diberi kewajiban untuk menerima laporan kinerja Kepala Daerah saja tanpa pernah menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Daerah itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.
- Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Penerbitan Djambatan, Jakarta, 1960.
- Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999.
- AS. Hornby, *Oxford Advanced Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 1983.
- Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia: Suatu Analisa*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981.
- Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of State*, George Allen & Unwin, London, 1985.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Djakarta, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, cetakan ke-5, 1962.
- Henry C. Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, St. Paul, Minnesota, 1983.
- Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, Asia Publishing House, London, 1966.
- Jimly Asshiddiqie, "Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif", artikel dalam *Jurnal Keadilan*, Vol. 2, No. 1 Tahun 2002.

- Josef Riwukaho dan Haryanto, *Kapita Selekta Masalah-masalah Pemerintahan*, 1997.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Penerbit PT.Alumni, Bandung, 2008.
- Lili Romli, “Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia”, Artikel dalam *Jurnal Desentralisasi*, Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Vol. 4 No. 3, 2004.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982
- M. Budi Mulyadi, SH, *Hukum Administrasi Negara dalam Welfare State*, FH09_Welfare_State.pdf, http://unsur.ac.id/images/articles/FH09_Welfare_State.pdf
- Shabbir G.Cheema and Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1983
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2004.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Edisi Kedua (Diperlengkap), Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1995.

BAB V

PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PEMERINTAHAN DAERAH SEJAK TAHUN 1999

Oleh: Azis Suganda

5.1 Pendahuluan

Pada Tahun 1999, telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang juga sangat dikenal sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah. Disebut sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah, karena Undang-Undang ini oleh banyak kalangan dianggap sebagai awal titik tolak pemberian otonomi kepada daerah. Predikat ini tidak lepas dari hal fenomenal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, jika pada Undang-Undang sebelumnya kewenangan Pemerintah Daerah sangatlah terbatas, dan bagian terbesar kewenangan pemerintahan selalu berada pada Pemerintah Pusat, pada Undang-Undang ini sangatlah berbeda.

Dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut ditentukan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Sungguh merupakan pemberian kewenangan yang sangat luas kepada daerah. Walaupun pada kenyataan selanjutnya tidaklah demikian, karena istilah “kewenangan bidang lain” yang masih ditangani oleh Pemerintah Pusat, pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang mengatur lebih lanjut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, telah dijabarkan sedemikian luas. Pemerintah Pusat, selain

memegang kewenangan yang tidak diberikan kepada Pemerintah Daerah dalam pasal 7, ternyata juga masih memegang kewenangan-kewenangan pada seluruh bidang yang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan diberikan kepada Pemerintah Daerah. Kenyataan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 ini, oleh sebagian pakar dianggap sebagai mereduksi kewenangan yang telah diberikan oleh Undang-Undang kepada Pemerintah Daerah.

Predikat daerah kabupaten/kota dan provinsi sebagai daerah otonom, juga telah memunculkan persoalan tersendiri dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah. Sebagai sesama daerah otonom dan tidak adanya istilah daerah Tingkat I atau Daerah Tingkat II, daerah atasan atau daerah bawahan, oleh beberapa daerah kabupaten/kota dimaknai bahwa kabupaten/kota tidak perlu patuh kepada daerah provinsi, karena provinsi bukanlah daerah atasan bagi Kabupaten/Kota. Hal ini berimplikasi pada munculnya beberapa masalah, antara lain koordinasi di daerah. Hari Sabarno, Menteri Dalam Negeri kala itu, pernah menyatakan:

"Telah terjadi friksi yang tidak menguntungkan. Masing-masing daerah, kabupaten dan kota memiliki peraturan sendiri, dan peraturan-peraturan itu saling bertabrakan".

Perubahan drastis dalam sistem pemerintahan daerah, pada awalnya banyak dianggap tidak mencapai tujuan diberikannya desentralisasi dan otonomi yaitu supaya terjadi pelayanan yang lebih cepat, lebih tepat dan lebih efisien. Pemberian otonomi kepada daerah malahan telah menciptakan raja-raja kecil di daerah dan memperkuat sikap dan tindakan primordialisme yang dirasakan tidak nyaman bagi berlangsungnya Negara kesatuan RI.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, disinyalir untuk mengeliminasi persoalan-persoalan yang muncul pada periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Selain sinyalemen tersebut, pada periode Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, sebagai

konsekuensi dari amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat, telah muncul fenomena baru tentang ketentuan Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat. Pada masa-masa sebelumnya, fenomena ini belum pernah terjadi dalam sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan Pemerintah Daerah di Indonesia. Status Kepala Daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, juga berimplikasi pada rumitnya masalah koordinasi antar Kepala Daerah Otonom.

Selain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang oleh sebagian orang dianggap cukup fenomenal, Undang-Undang Nomor 25 Tahun tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, juga menyajikan perubahan yang sangat besar dan sangat signifikan dalam sejarah perkembangan sistem perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah. Ketentuan tentang bagi pendapatan dari hasil sumberdaya alam. Suatu ketentuan yang merupakan respon pemerintah terhadap munculnya banyak gejala yang mengarah ke persoalan disintegrasi bangsa akibat adanya ketidakadilan perimbangan keuangan selama rejim Orde Baru yang menciptakan kesenjangan kesejahteraan antara pusat dengan daerah. Ketentuan ini disambut sangat baik oleh daerah-daerah yang memiliki kekayaan sumberdaya alam.

Sehingga dalam sejarah sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang pernah berlaku di Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, telah mencetak sejarah baru dengan memberikan perhatian lebih besar kepada daerah-daerah penghasil sumberdaya alam.

5.2 Periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

5.2.1 Kewenangan Daerah

Seperti telah disinggung di atas, dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditentukan bahwa kewenangan daerah

sangat luas, mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan-kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Sedangkan Kewenangan bidang lain, yang tercantum pada pasal tersebut, meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi menurut Undang-undang tersebut juga dinyatakan harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.

Dalam hal kewenangan pengelolaan sumberdaya alam, setiap daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab untuk memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan kewenangan daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi:

- (a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut
- (b) Pengaturan kepentingan administratif
- (c) Pengaturan tata ruang
- (d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah
- (e) Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota di wilayah laut, adalah sejauh sepertiga dari batas laut daerah provinsi. Pengaturan lebih lanjut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Selain berbagai kewenangan tersebut di atas, Pemerintah dapat menugaskan kepada daerah tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia. Pemerintah Daerah berkewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung-jawabkannya kepada Pemerintah Pusat.

Pada periode ini terdapat kesan Pemerintah Pusat cenderung enggan menyerahkan beberapa kewenangan yang di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diserahkan kepada daerah. "Penyakit" yang ada pada masa birokrasi lama, masih belum hilang sama sekali, yakni Pemerintah Pusat memilah urusan yang diserahkan kepada daerah bukan karena substansinya, tetapi lebih dengan pertimbangan untung rugi aparatur birokrasinya. Urusan-urusan yang "basah" dipertahankan ditingkat Pusat, sedangkan urusan yang kering dan memusingkan diserahkan kepada daerah, memperlambat proses otonomi daerah. Misalnya, pecabutan kewenangan daerah di bidang pertanahan dengan Kepres dan Surat Edaran Bersama Mendagri dan

Kepala Badan Pertanahan. Menyerahkan urusan pendidikan agama ke daerah, sedangkan urusan haji dan pernikahan, masih ditangani Pusat.

Berkaitan dengan penyelenggaraan kewenangan yang diserahkan kepada daerah, diberikan juga keleluasaan daerah membentuk struktur organisasinya, bahkan dengan jaminan operasionalisasi struktur tersebut akan didanai. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, memberi sinyal itu, agar masing-masing Pemerintah Daerah segera menyusun struktur organisasi Pemerintah Daerah.

5.2.2 Kepala Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi. Tetapi Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Sedangkan Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati. Dan Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik di provinsi maupun Kabupaten/Kota, secara bersamaan dipilih oleh DPRD di daerah yang bersangkutan melalui pemilihan secara bersamaan. Hal ini sebagai konotasi dari sistem pemilihan Presiden oleh MPR sebagaimana ditentukan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam pasal 43 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Kepala Daerah mempunyai kewajiban:

- (a) Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945
- (b) Memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
- (c) Menghormati kedaulatan rakyat
- (d) Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
- (e) Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat
- (f) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
- (g) Mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkannya sebagai peraturan daerah bersama dengan DPRD.

Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. dan bertanggungjawab kepada DPRD. Mekanisme pertanggungjawabannya, Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun.

Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya kembali kepada DPRD, Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden. Selain dari cara tersebut, Kepala Daerah juga bias diberhentikan jika dianggap mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya, dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD. Pemberhentian Kepala Daerah karena alasan-alasan tersebut ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih, atau diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD. Begitu juga Kepala Daerah yang terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden, tanpa persetujuan DPRD.

5.3 Periode Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

5.3.1 Kewenangan Daerah

Masih kurang-lebih sama dengan paradigma yang dianut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang ditentukan menjadi urusan Pemerintah Pusat juga hanya meliputi:

- (a) Politik luar negeri
- (b) Pertahanan
- (c) Keamanan
- (d) Yustisi
- (e) Moneter dan fiskal nasional, dan
- (f) Agama

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah Pusat dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan, Pemerintah dapat:

- (a) Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan
- (b) Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah
- (c) Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, yaitu ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Kriteria akuntabilitas, yaitu ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, dan kriteria efisiensi yaitu ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, dibedakan antara urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- (a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- (b) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- (c) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- (d) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- (e) Penanganan bidang kesehatan
- (f) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumberdaya manusia potensial
- (g) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
- (h) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota
- (i) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- (j) Pengendalian lingkungan hidup
- (k) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
- (l) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- (m) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- (n) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
- (o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota
- (p) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sedangkan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- (a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- (b) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- (c) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- (d) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- (e) Penanganan bidang kesehatan
- (f) Penyelenggaraan pendidikan

- (g) Penanggulangan masalah sosial
- (h) Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- (i) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- (j) Pengendalian lingkungan hidup
- (k) Pelayanan pertanahan
- (l) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- (m) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- (n) Pelayanan administrasi penanaman modal
- (o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- (p) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

5.3.2 Kepala Daerah

Berbeda dengan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 baik Gubernur, maupun Bupati dan Walikota, yang berstatus sebagai Kepala Daerah sekaligus dengan pasangan wakilnya, dipilih secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan. Hal ini ditetapkan mengikuti ketentuan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat sebagai konsekuensi dari dianutnya sistem presidensiil oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- (a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- (b) Mengajukan rancangan Perda
- (c) Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD

- (d) Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama
- (e) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
- (f) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- (g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban:

- (a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- (b) Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- (c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat
- (d) Melaksanakan kehidupan demokrasi
- (e) Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
- (f) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- (g) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah
- (h) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik
- (i) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah
- (j) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah
- (k) Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD
- (l) Memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah
- (m) Memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD
- (n) Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat diberhentikan karena:

- (a) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan
- (b) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah
- (c) Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah oleh mahkamah agung
- (d) Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah
- (e) Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Presiden wajib memproses usul pemberhentian Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

Dalam hal Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapi. Penggunaan hak angket dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Jika ditemukan bukti melakukan tindak pidana, DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (3),

DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD.

Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang diberhentikan sementara setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden telah merehabilitasikan dan mengaktifkan kembali Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatannya.

Jika Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Presiden merehabilitasikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan dan tidak mengaktifkannya kembali.

5.4 Perimbangan Keuangan Dalam UU No. 25 Tahun 1999 dan PP No.104 Tahun 2000

Berbeda dengan peraturan perundang-undangan tentang sistem pemerintahan daerah yang relatif lebih sering berganti-ganti, peraturan tentang sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah menampakkan perkembangan relatif lambat. Sejak munculnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956, sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, baru diganti dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Artinya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 telah berlaku selama 43 tahun. Selama pemerintahan Orde Baru, sama sekali tidak terjadi penggantian Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dikaitkan dengan prinsip Desentralisasi secara komprehensif, perlu mencakup 3 (tiga) aspek yakni desentralisasi politik, desentralisasi administratif dan desentralisasi keuangan. Kadar keberadaan ketiga aspek desentralisasi ini sangat menentukan kadar keberhasilan desentralisasi, karena akan menyangkut kewenangan daerah dalam mengambil keputusan yang diperlukan bagi daerahnya,

kewenangan untuk melaksanakan berbagai urusan yang diperlukan bagi daerahnya dan juga perlu mencakup desentralisasi sumberdaya keuangan yang diperlukan untuk membiayai implementasi kewenangan-kewenangan pengambilan keputusan dan pelaksanaan dari keputusan tersebut.

Pada masa lampau, ketiga aspek desentralisasi dilaksanakan secara tidak maksimal, jika tidak dikatakan relatif minimal. Walaupun hampir setiap Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah selalu berbicara tentang desentralisasi dan otonomi daerah, tetapi ketiga aspek desentralisasi tidak berjalan secara sejajar. Misalnya, pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tidak dibuat Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tidak heran jika pada masa itu, walaupun di atas kertas dinyatakan desentralisasi dengan predikat nyata dan bertanggung jawab, tetapi realitasnya sangat berat pada sentralisasi. Pasalnya, walaupun urusan diserahkan kepada daerah, namun dana yang diperlukan untuk membiayai penyelenggaraan urusan tersebut sangat tergantung pada Pemerintah Pusat yang pada masa itu dalam bentuk subsidi dan bantuan. Pendapatan asli daerah pada umumnya sangat kecil, sedangkan pendapatan dari komponen bagi hasil juga tidak begitu signifikan karena sumber-sumber pandangan yang signifikan dapat dikatakan semua lari ke Pusat. Tidak heran jika pada masa-masa akhir pemerintahan Orde Baru, ketidakpuasan dari daerah sangatlah marak. Wacana pada masa itu, beberapa daerah mengarah pada keinginan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan RI atau keinginan merubah negara kesatuan menjadi negara federasi.

5.4.1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan. Pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah mencakup pemerataan

antar-Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan Daerah. Singkat kata, pijakan dasar perlunya perimbangan keuangan adalah pemerataan kemampuan keuangan Daerah, dan Keadilan. Pemerintah Pusat tetap memegang kendali keuangan, karena selain memerlukan biaya untuk menjalankan pemerintahan, juga memegang peran untuk melakukan distribusi pendapatan dan subsidi silang antara daerah kaya sumberdaya alam dengan yang minim kekayaan sumberdaya alamnya.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah bertujuan untuk mendukung pendanaan penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.

Dana Perimbangan yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi terdiri dari Anggaran Dekonsentrasi, Anggaran Tugas Pembantuan, Dana Alokasi Umum yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dan Dana Alokasi Khusus yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.

Tujuan pokok sistem perimbangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 antara lain:

- (a) Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah.
- (b) Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipasi, bertanggung jawab (akuntabel), dan pasti.
- (c) Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, mengurangi kesenjangan antar daerah, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- (d) Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah.
- (e) Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah.

Dasar-dasar pembiayaan pemerintahan daerah:

- (1) Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai APBD.
- (2) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai APBN.
- (3) Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai APBN
- (4) Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur atau kepada bupati/walikota diikuti dengan pembiayaannya.

Sumber-sumber Penerimaan Pelaksanaan Desentralisasi

Sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah:

- (a) Pendapatan asli daerah
- (b) Dana perimbangan
- (c) Pinjaman daerah
- (d) Lain-lain Penerimaan yang sah

Sumber pendapatan asli daerah terdiri dari:

- (a) Pajak daerah
- (b) Retribusi daerah
- (c) Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya
- (d) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Dana perimbangan terdiri dari:

- (a) Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan pajak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumberdaya alam
- (b) Dana alokasi umum
- (c) Dana alokasi khusus

Pinjaman Daerah harus dengan persetujuan DPRD, mampu dibayar daerah dan dimuat dalam lembaran daerah

- (1) Daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri untuk membiayai sebagian anggarannya
- (2) Daerah melakukan pinjaman dari sumber luar negeri melalui Pemerintah Pusat
- (3) Daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang guna membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset Daerah, dan memberikan manfaat bagi pelayanan masyarakat
- (4) Daerah dapat melakukan pinjaman jangka pendek.

Sedangkan dana darurat diberikan kepada daerah dari APBN untuk keperluan yang mendesak.

5.4.2 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan serta tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sehingga perlu diganti. Keleluasaan yang diberikan kepada daerah dalam hal mengupayakan penggalangan dana secara internal daerah, perkembangan yang kurang menguntungkan masyarakat daerah. Berlomba-lombanya Pemerintah Daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), memunculkan banyak peraturan daerah yang menjadi beban keuangan tambahan bagi masyarakat daerah. Perkembangan ini dianggap harus diatasi dengan mengganti Peraturan Perundang-undangan yang selain mengandung keleluasaan, tetapi juga mengandung kontrol terhadap implementasi agar tidak berlebihan, dan tetap sejalan dengan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah.

Ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah diarahkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam perpajakan dan retribusi daerah melalui perluasan basis pajak dan retribusi dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif pajak dan retribusi tersebut. Perluasan basis Pajak tersebut antara lain dengan menambah jenis Pajak dan Retribusi baru dan diskresi penetapan tarif dilakukan dengan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada daerah dalam menetapkan tarif sesuai tarif maksimal yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Pembagian tersebut dimaksudkan dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Pemberian insentif ini dimaksudkan untuk mendorong intensifikasi pemungutan PBB. Yang dimaksud dengan sektor tertentu adalah penerimaan PBB dari sektor perkotaan dan perdesaan.

Selain peningkatan tersebut, dalam upaya meningkatkan kemampuan keuangan daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun

2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, melarang Pemerintah Daerah, untuk:

- (a) Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi
- (b) Menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor/ekspor

Kompensasi pembatasan terhadap daerah dalam meningkatkan pendapatan melalui jalur Pendapatan Asli Daerah, maka dikembangkan Dana Bagi Hasil terhadap daerah, baik menurut bidang-bidang maupun kuantitasnya. Sebagai contoh,

Dana Bagi Hasil Bersumber dari Pajak dan Sumberdaya Alam

Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak menjadi terdiri atas:

- (a) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- (b) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- (c) Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21

Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumberdaya alam berasal dari:

- (a) Kehutanan
- (b) Pertambangan umum
- (c) Perikanan
- (d) Pertambangan minyak bumi
- (e) Pertambangan gas bumi
- (f) Pertambangan panas bumi

Pembagian Penerimaan Negara yang berasal dari sumberdaya alam ditetapkan sebagai berikut:

- (a) Penerimaan Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi

- (b) Penerimaan Pertambangan Umum
- (c) Penerimaan Perikanan
- (d) Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya
- (e) Penerimaan Pertambangan Gas Bumi setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya
- (f) Pertambangan Panas Bumi
- (g) Dana Bagi Hasil dari penerimaan IHPH, dan penerimaan PSDH

Penentuan besar alokasi Dana Alokasi Umum bagi setiap daerah juga dikembangkan dengan ketentuan-ketentuan yang lebih jelas. Sehingga unsur ketidakjelasan yang dapat menjadi peluang terjadinya penyimpangan menjadi semakin dipersempit. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbang kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

Demikian juga dengan dasar-dasar penetapan distribusi Dana Alokasi Khusus kepada daerah. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

Selain Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus yang diberikan kepada daerah, Pemerintah Pusat dapat mengalokasikan Dana Darurat pada Daerah-daerah yang dinyatakan mengalami krisis solvabilitas.

Dalam hal pinjaman daerah, memang sejak masa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, Daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri. Namun dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, untuk menghindari eksese penyimpangan, tentang pinjaman dinyatakan secara lebih terinci misalnya:

Sumber Pinjaman

Pinjaman Daerah bersumber dari:

- (a) Pemerintah
- (b) Pemerintah Daerah lain
- (c) Lembaga keuangan bank
- (d) Lembaga keuangan bukan bank
- (e) Masyarakat

Jenis Pinjaman terdiri atas:

- (a) Pinjaman Jangka Pendek
- (b) Pinjaman Jangka Menengah
- (c) Pinjaman Jangka Panjang

5.5 Dinamika Masyarakat

Desentralisasi jika ingin dilihat secara komprehensif perlu mencakup 3 (tiga) aspek yakni desentralisasi politik, desentralisasi administratif dan desentralisasi keuangan. Kadar keberadaan ketiga aspek desentralisasi ini sangat menentukan kadar keberhasilan desentralisasi, karena akan menyangkut kewenangan daerah dalam mengambil keputusan yang diperlukan bagi daerahnya, kewenangan untuk melaksanakan berbagai urusan yang diperlukan bagi daerahnya dan juga perlu mencakup desentralisasi sumberdaya keuangan yang diperlukan untuk membiayai implementasi kewenangan-kewenangan pengambilan keputusan dan pelaksanaan dari keputusan tersebut.

Dalam kaitan dengan ini, periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, baik dilihat dari aspek desentralisasi politik, administratif maupun ekonomi, merupakan Undang-Undang yang paling besar kadar desentralisasinya dalam sejarah perundang-undangan sistem Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia. Dalam aspek politik, pada periode ini memberikan kewenangan paling besar kepada daerah dalam mengambil keputusan-keputusan yang dianggap diperlukan daerah. Dalam desentralisasi administrasi, walaupun Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 oleh beberapa kalangan dianggap mereduksi kewenangan

daerah yang diperikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, namun pada periode ini juga terjadi pengelolaan urusan terluas dari sepanjang sejarah desentralisasi yang pernah berlaku di Indonesia. Begitu juga dalam desentralisasi di bidang keuangan. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, telah mencatat sejarah baru dalam sistem perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut telah diatur pembagian hasil yang berasal dari sumberdaya alam antara Pusat, provinsi dan Kabupaten/Kota yang menghasilkan sumberdaya alam tersebut.

Dengan perubahan-perubahan drastis dalam sistem pemerintahan daerah dibanding dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang berlaku sebelumnya, tidak mengherankan jika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 oleh beberapa kalangan disebut sebagai reformasi di bidang sistem pemerintahan daerah.

Walaupun demikian, hadirnya Undang-Undang ini bukan semata-mata karena adanya keinginan sukarela dari Pemerintah Pusat, melainkan karena adanya tekanan dari daerah yang semakin lama dirasakan semakin kuat. Bahkan pada masa-masa awal keruntuhan Orde Baru yang telah berkuasa selama lebih dari 30 tahun, banyak muncul wacana dari daerah, terutama dari daerah penghasil banyak sumberdaya alam untuk memisahkan diri dari NKRI, atau wacana untuk merubah NKRI menjadi negara federasi.

Peristiwa reformasi bulan Mei 1998, telah meluluhlantakkan rejim Orde Baru. Hal ini dicirikan dengan buyarnya dominasi negara terhadap rakyat, begitu juga runtuhnya dominasi eksekutif terhadap legislatif. Peran lembaga lembaga legislatif yang selama rejim Orde Baru dikediri dengan berbagai cara yang lihai, bangkit dengan berbekal euforia reformasi. Muncul kesan legislatif berada dalam posisi lebih baik dan lebih tinggi dari eksekutif yang berada dalam posisi depensif. Apalagi Kepala Daerah kala itu dipilih, harus

bertanggung jawab dan dapat diberhentikan oleh DPRD sebagai wakil rakyat.

5.5.1 *Legislative Heavy*, Struktur Pemerintah Daerah dan Primordialisme

Pada periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga dilakukan reposisi peran dan fungsi DPR(D) dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan oleh pihak eksekutif. Sistem pertanggungjawaban Kepala Negara dan Kepala Daerah terhadap DPR(D) seketika menjadi marak. Kepala Departemen Pemerintahan di tingkat Pusat dan Kepala Dinas di Daerah, seakan selain harus bertanggung jawab kepada Presiden atau Gubernur atau Bupati/Walikota, juga harus bertanggung jawab kepada DPR(D). Terjadi pergeseran posisi yang pada periode Orde Baru nampak adalah kondisi *Executive Heavy*, maka pada masa-masa awal reformasi berpindah secara cukup ekstrim menjadi *Legislative Haevy*. Padahal pada masa-masa awal reformasi, kualitas anggota DPR(D) sangatlan beragam. Dari anggota yang tingkat pendidikannya Doktor sampai yang tingkat pendidikannya hanya Sekolah Menengah, dari yang sangat mahir dan berpengalaman dalam berpolitik praktis, sampai yang masih hijau dalam berpolitik. Perubahan peran legislatif ini juga membawa banyak ekses, antara lain pertanggungjawaban Kepala Daerah yang ditolak oleh DPRD, dan terjadi penyalahgunaan wewenang oleh anggota DPR(D). Nuansa ketatanegaraan lebih ke arah parlementer daripada presidensiil.

Diskursus tentang ketatanegaraan ketika itu marak berkisar antara bentuk negara federasi atau negara Kesatuan, antara sistem Pemerintahan yang Presidensiil atau sistem Parlementer. Bentuk Negara Kesatuan dipilih salah satu argumennya adalah amanat yang ada di dalam UUD 1945. Begitu juga dengan sistem presidensiil, ada kesepakatan untuk dipertahankan dengan mereformulasi bagian dari sistem yang ada yang kuat mengandung nuansa parlementer. Begitu juga dengan sistem demokrasi perwakilan yang dianut dalam UUD 1945, dianggap perlu diamandemen. Fenomena demokrasi perwakilan

dalam sistem presidensiil yang selama ini berlaku dianggap cenderung elitis, akibat terlalu besar kewenangan yang diserahkan rakyat kepada anggota DPR, sehingga sebagian kalangan menganggap rakyat telah memberikan “cek kosong” kepada anggota DPR, dan kalangan DPR telah mengisiny sekehendak mereka tanpa memperhatikan kepentingan rakyat.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan reformulasi sistem demokrasi yang dianut dalam bidang politik, membawa konsekuensi terhadap substansi sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Sistem pseudo Presidensiil yang telah lama dianut dan dibiarkan terjadi begitu saja, telah diupayakan menjadi sistem presidensiil yang lebih murni. Revisi tentang mekanisme sistem perwakilan yang direduksi hanya dalam hal keanggotaan lembaga legislatif, dan mengalihkan pemilihan Kepala Negara menjadi langsung oleh rakyat, menjadi acuan utama dalam peraturan perundangan-undangan tentang Pemerintahan Daerah, dengan diadopsinya sistem pemilihan Kepala Daerah juga menjadi dilakukan secara langsung oleh rakyat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dengan diberlakukannya sistem pemilihan Kepala Daerah (Eksekutif) secara langsung oleh rakyat, maka posisi eksekutif terhadap DPRD (legislatif) menjadi lebih kuat. DPRD tidak mengangkat atau tidak menentukan Kepala Daerah, melainkan hanya mengesahkan eksekutif terpilih hasil Pemilu. Begitu juga dalam hal pemberhentian Kepala Daerah, tidak lagi dilakukan secara politis, Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang tidak memuaskan dan tidak diterima DPRD tidak dapat dengan serta merta dijadikan dasar untuk meng-*impeach* Kepala Daerah. Kepala Daerah, seperti juga Presiden, hanya dapat dilengserkan melalui suatu proses dan keputusan hukum. Dengan demikian, maka kondisi *legislative heavy* dapat direduksi.

Pada periode Undang-Undang 32 Tahun 2004, posisi DPRD masih tetap kuat, walaupun tidak dapat dengan mudah menjatuhkan

Kepala Daerah. Fungsi penyusun kebijakan (*policy maker*) dan pengawasan masih tetap berada di tangan DPRD. Persoalan yang muncul adalah ketika Eksekutif dan Legislatif di daerah berkolusi, maka kepentingan rakyat bisa dikesampingkan, atau terlindas kepentingan elit daerah.

Di kalangan birokrasi Pemerintah Daerah, untuk melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan restrukturisasi organisasi Pemerintah Daerah. Dengan munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Struktur Organisasi Pemerintah Daerah, sebagai pedoman dalam melakukan restrukturisasi itu, yang memuat keleluasaan daerah beserta jaminan bahwa struktur organisasi akan didanai oleh Pemerintah, maka dengan pertimbangan sederhana dan melihat kepentingan daerah (termasuk di dalamnya aparat birokrasi) Pemerintah Daerah berpacu menyusun struktur organisasi masing-masing, terjadi penggelembungan luar biasa dalam struktur organisasi Pemerintah Daerah yang berkonotasi pada membengkaknya biaya. operasionalisasi Pemerintah Daerah.

Beratnya beban pembiayaan operasionalisasi (rutin) tersebut rata-rata sampai menyerap lebih dari 90% pendapatan yang diperoleh dari Dana Alokasi Umum (DAU). Akibatnya, sedikit sekali (dibawah 10%) dari anggaran DAU yang dapat dialokasikan untuk melaksanakan program. Sehingga nampak Pemerintah seperti sibuk membiayai kebutuhannya sendiri, tak mampu membiayai program untuk masyarakat.

Menyadari kondisi ini, Pemerintah Pusat menerbitkan peraturan yang membatasi besaran struktur organisasi Pemerintah Daerah. Namun nampak waktunya kurang tepat. Baru saja struktur dibesarkan, dan banyak pegawai Pemda memperoleh jabatan struktural, dalam waktu relatif singkat struktur organisasi dirampingkan lagi yang membawa konsekuensi banyak pejabat struktural yang harus melepaskan jabatan strukturalnya. Hal ini cukup

mempengaruhi motivasi kerja pegawai Pemda, terutama yang terpaksa harus melepaskan jabatannya, tidak duduk dalam jabatan struktural lagi.

Fenomena lain yang muncul sejak terjadinya reformasi tahun 1998, adalah menguatnya gejala primordialisme yang didasarkan etnisitas dan keagamaan. Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berdampak dengan euforia reformasi di daerah, telah menguatkan sentimen etnisitas dan agama. Pernyataan “Kepala Daerah harus putra daerah”, merebak dimana-mana, menindih berbagai variabel lain yang perlu dalam menentukan atau memilih Kepala Daerah. Adakalanya konflik muncul ketika yang dianggap sebagai putra daerah disuatu wilayah bukan hanya terdiri dari satu etnis tertentu, dan dalam jumlah yang tidak jauh berbeda. Sampai saat penelitian ini dilakukan, nampaknya belum ada peraturan perundang-undangan yang mampu menetralisasi persoalan primordialisme terutama yang menyangkut etnisitas dan agama. Malahan di beberapa daerah persoalan agama menjadi lebih masif dengan diberlakukannya peraturan daerah tentang syariat Islam.

5.5.2 Pemekaran Daerah

Hal fenomenal lain yang terjadi pada periode ini adalah maraknya tuntutan daerah untuk memekarkan daerahnya dengan argumen antara lain, daerah yang ingin dimekarkan tersebut selama ini tidak cukup memperoleh perhatian dari Pemerintah Pusat juga Pemerintah Daerah. Untuk bisa mewujudkan pelayanan yang lebih dekat, lebih cepat dan lebih tepat, dianggap perlu membentuk daerah administratif baru. Dengan maraknya tuntutan tersebut, maka sejak tahun 1998 sampai tahun 2008, tercatat terjadi sebanyak 6 (enam) pembentukan provinsi baru, dan 180 (seratus delapan puluh) pembentukan Kabupaten/Kota. provinsi-provinsi yang terbentuk pada masa ini adalah Papua Barat dan Papua Tengah, Maluku Utara, Bangka Belitung, Sulawesi Barat dan Banten. Sedangkan daerah Kabupaten/Kota yang terbentuk, tersebar di berbagai wilayah, terutama di luar Pulau Jawa.

Pembentukan provinsi, selain dengan mengajukan argumen luasnya wilayah administratif lama, juga mengajukan latar belakang sejarah dan kekhasan kebudayaan yang dimiliki daerah yang dimekarkan. Sedangkan pembentukan Kabupaten/Kota lebih dengan argumen keluasan wilayah, kelayakan kemandirian wilayah dan kepentingan pelayanan kepada masyarakat wilayah yang bersangkutan.

Banyaknya usul pembentukan daerah baru pada periode ini secara implisit juga menggambarkan adanya kemacetan proses dinamika masyarakat pada masa lalu, terutama pada masa rejim pemerintahan Orde Baru yang terkesan sentralistik dan otoriter. Wilayah-wilayah yang kurang memperoleh perhatian dalam peningkatan kesejahteraan tidak dapat dan tidak berani mengajukan usul pemekaran daerah. Pada masa itu, ketertinggalan dan marginalisasi dianggap sebagai urusan masyarakat sendiri, bukan urusan pemerintah. Sejak terjadinya reformasi tahun 1998, ketika dominasi negara terhadap rakyat runtuh, keberanian untuk memunculkan kebutuhan masyarakat daerah, perbandingan antara hasil kekayaan daerah yang mengalir ke pusat dengan perhatian Pusat terhadap peningkatan masyarakat daerah dan tuntutan terhadap tingkat kesejahteraan yang lebih baik dari pemerintah, muncul bagai jamur dimusim hujan.

Selain pembentukan daerah-daerah, pada periode ini juga telah terbit 3 (tiga) Undang-Undang yang menyatakan dan mengatur secara khusus daerah tertentu. Provinsi Daerah Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara Indonesia, Daerah Khusus NAD Aceh Darussalam dan Daerah Khusus Papua. Aceh dan Papua, memperoleh predikat sebagai Daerah Khusus karena disana telah terjadi konflik berkepanjangan antara Pemerintah dengan masyarakat yang bersumber pada tuntutan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

5.5.3 Persoalan-persoalan Implementasi

Persoalan hukum bukan satu-satunya variabel dalam persoalan desentralisasi dan otonomi daerah. Sederet variabel lain ikut berpengaruh dalam mewujudkan suatu sistem pemerintahan daerah yang Efektif. Walaupun demikian, aspek hukum, yang muncul dalam bentuk peraturan perundang-undangan, tetap merupakan variabel penting dalam mencapai sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang efektif. Bagaimanapun, peraturan perundang-undang akan menjadi tolok ukur yang menjadi acuan formal para penyelenggara pemerintahan di Pusat dan di daerah dalam bertindak, dan menjadi salah satu alat untuk mengukur sejauh mana desentralisasi dan otonomi daerah telah dilaksanakan.

Pemberian Desentralisasi dan otonomi kepada daerah bukan tidak memiliki masalah. Beberapa masalah umum yang muncul antara lain adalah menguatnya primordialisme di daerah. Dengan adanya kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah, muncul arus yang menginginkan putra daerah untuk menjadi Kepala Daerah masing-masing, dengan slogan putra daerah harus menjadi tuan rumah di daerahnya sendiri. Arus primordialisme ini meluas masuk ke dalam kalangan birokrasi dan seringkali mengalahkan aspek profesionalisme dalam rekruting pejabat di daerah.

Persyaratan untuk menjadi anggota DPRD yang sangat longgar, ditambah dengan euforia reformasi yang merebak dimana-mana, menghasilkan kualitas anggota DPRD yang masih sangat beragam. Dengan adanya keharusan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD setiap tahun, sering terjadi “kompromi” antara kalangan eksekutif dengan kalangan legislatif untuk kepentingan mereka masing-masing, bukan untuk kepentingan masyarakat. Hal ini kurang kondusif bagi kehidupan demokrasi di daerah. Bahkan ketika pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak dapat lagi dijadikan media untuk menjatuhkan Kepala Daerah karena Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat, kompromi terselubung antara mereka juga masih terjadi.

Pengelolaan urusan oleh daerah, seringkali ditafsirkan sebagai adanya pemasukan tambahan untuk pendapatan daerah. Apalagi jika keberhasilan Pemerintah Daerah ditafsirkan secara sempit menjadi meningkatnya pendapatan daerah. Akibatnya, Pemerintah Daerah berlomba memproduksi peraturan daerah yang isinya mengatur tentang retribusi daerah. Di lain pihak, dengan bertambahnya pungutan-pungutan retribusi, beban masyarakat menjadi semakin bertambah. Merespon perkembangan yang tidak menguntungkan masyarakat, maka pada Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, Pemerintah melakukan pembatasan terhadap upaya meningkatkan PAD. Pungutan tidak boleh yang memberatkan masyarakat, juga tidak boleh yang dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Predikat otonom yang dimiliki daerah Kabupaten/Kota, adanya pembagian kewenangan antara daerah provinsi dengan Kabupaten/Kota, dan dihapuskannya sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II, atau daerah atasan dan bawahan, menyebabkan daerah provinsi oleh beberapa daerah Kabupaten/Kota bukan dianggap sebagai atasan lagi. Gubernur bukan atasan Bupati. Sehingga kepatuhan Bupati/Walikota terhadap Gubernur bukanlah suatu keharusan. Hal ini menyebabkan koordinasi antarkabupaten/Kota seringkali mendapat masalah. Arogansi teritorial seringkali muncul, terutama di daerah-daerah yang memiliki kekayaan sumberdaya alam melimpah.

5.6 Penutup

Dilatarbelakangi dengan perubahan pada penguasa tertinggi yang ditandai runtuhnya rejim Orde Baru pada tahun 1998, tuntutan reformasi menggema di segala bidang kehidupan bernegara di Indonesia. Rontoknya dominasi negara terhadap rakyat, seakan membuka sumbatan saluran aspirasi rakyat yang selama ini tidak dapat menembus otorianisme Pemerintah Pusat. Dalam suasana seperti ini, terjadi perubahan besar dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan Tentang Sistem Pemerintahan Daerah sejak tahun 1999 memiliki corak sangat berbeda dengan Undang-Undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sebelumnya. Nuansa demokratisasi sangat kental mewarnai sistem pemerintahan daerah. Sejak munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memuat desentralisasi dan otonomi, meskipun tanpa predikat tertentu, tetapi nyata sangat luas, mencakup semua bidang kehidupan kecuali 7 (tujuh) bidang yang tetap dipegang Pemerintah Pusat.

Begitu juga dengan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan daerah. Terbitnya Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, yang mengembangkan komponen bagi hasil antara pusat dan daerah sesuai dengan sumberdaya alam yang dimiliki daerah, telah meletakkan dasar yang sangat berarti dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerah untuk membangun daerahnya, sekaligus meredam komplain daerah atas ketidakadilan pembagian hasil sumberdaya alam yang berasal dari daerah yang pada masa-masa sebelumnya, lebih banyak mengalir ke pusat.

Pada perkembangan selanjutnya ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, terjadi beberapa perubahan antara lain sistem rekruting Kepala Daerah menjadi dipilih langsung oleh rakyat. Sebelumnya dipilih oleh DPRD. Pemerintah Provinsi lebih difungsikan untuk mengupayakan lebih terjadinya koordinasi antardaerah yang selama berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sering bermasalah. Kedua perubahan itu ternyata mendatangkan efek yang tidak sejajar. Peningkatan fungsi provinsi bermaksud untuk meningkatkan terjadinya koordinasi, sedangkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat ternyata tidak kondusif dalam meningkatkan koordinasi, karena Kepala Daerah menjadi lebih lokalistik, kurang peduli kepada daerah lain, dan Bupati/Walikota merasa tidak perlu tunduk kepada terhadap Gubernur, karena merasa tidak harus bertanggung jawab kepada Gubernur.

Di bidang perimbangan keuangan, semakin terjadi peningkatan kemampuan daerah dalam aspek keuangan. Pengaturan yang lebih dapat diterima pada komponen Bagi Hasil baik diversifikasi bidang maupun kuantitasnya. Meskipun demikian, Pemerintah Pusat tetap memegang porsi penting dengan argumen untuk melakukan subsidi silang dari daerah kaya sumber kepada daerah yang masih kekurangan karena tidak memiliki banyak kekayaan sumberdaya alam.

Namun demikian, peraturan perundang-undangan bukanlah satu-satunya variabel yang menentukan efektivitas desentralisasi dan otonomi daerah. Undang-Undang diimplementasikan oleh manusia, sosok mahluk yang sarat kepentingan. baik secara individual maupun kelompok-kelompok. Runtuhnya dominasi negara dimanfaatkan daerah untuk berduyun-duyun mengajukan pemekaran daerah. Argumen yang paling umum diajukan adalah untuk kepentingan masyarakat daerah yang selama ini kurang memperoleh perhatian pemerintah dan tidak tersentuh pembangunan kesejahteraannya. Paling tidak, pemekaran wilayah akan memberikan porsi lebih besar dalam menyedot keuangan dari Pusat, dan memberikan peluang lebih besar kepada elit daerah untuk menjadi penguasa lokal atau menduduki jabatan pemerintahan di daerah.

Kepentingan yang bermain tidak berhenti sampai disitu. Persoalan primordial seperti etnisitas dan agama dimunculkan dengan marak dengan pernyataan “Kepala Daerah harus Putra Daerah”. Bahkan di beberapa daerah muncul peraturan daerah tentang penerapan syariat Islam yang mengandung nuansa diskriminasi. Kuat kesan etnisitas dan agama diinstrumentasi untuk kepentingan politik.

Daftar Pustaka

Abdurrachman, Sukri, 2003, “Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah: Kasus Riau”, dalam Taufik Abdullah (ed), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1982
- Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Penerbitan Djambatan, Jakarta, 1960
- Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999
- AS.Hornby, *Oxford Advanced Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 1983
- Badan Perencanaan Daerah (Bapeda) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. 2008. *Profil Daerah*. Yogyakarta.
- Balitbang Departemen Dalam Negeri, (1992), *Kemampuan Daerah dalam Melaksanakan Otonomi Daerah*, tidak diterbitkan, Jakarta.
- Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia: Suatu Analisa*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981
- Bowman, Ann Om, Richard C. Kearney, (1996), *State and Local Government*, Boston Toronto: Houghton Mifflin Company, Third Edition.
- Brian C.Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of State*, George Allen & Unwin, London, 1985
- Cohen, John M, Stephen B. Peterson, 1999, *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, USA: Kumarian Press.
- Departemen Dalam Negeri, 1985, *Departemen Dalam Negeri: Tugas, Fungsi dan Peranannya dalam Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Departemen Dalam Negeri.
- Devas, Nick, *et. al.* 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia.

- Djohan, Djohermansyah, 2005, "Otonomi Daerah Masa Kemerdekaan Hingga Demokrasi Terpimpin (1945-1965)", dalam: Anhar Gonggong (ed), *Pasang Surut Otonomi Daerah-Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta, Institute for Local Development.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Djakarta, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, cetakan ke-5, 1962
- Fernandes, Johannes, (1992), "Mencari Bentuk Otonomi Daerah dan Upaya Memacu Pembangunan Regional di Masa Depan" *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial*, PAU-IS-UI dan Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Haris, Syamsuddin dkk, (2002), *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta.
- Hendratno, Edie Toet, Dr, SH, M.Si, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Henry C. Black, 1983, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, St.Paul, Minnesota.
- Henry Maddick, 1966, *Democracy, Decentralization and Development*, Asia Publishing House, London.
- Hidayat, Syarif dan Bhenyamin Hoessein, (2001), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, dalam Syamsuddin Harris dkk., *Paradigma Baru Pemerintahan Otonomi Daerah*", Pusat Penelitian Politik-LIPI, Jakarta.
- Hoessein, Bhenyamin, (2002), *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan pada "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Jangka Panjang" yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.

- Hoessein, Bhenyamin (2002), "Evaluasi Yuridis Materi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", *Forum Inovasi*, Vol. 2, Maret-Mei, 2002.
- Hulme, David dan Mark Turner, (1997), *Governance, Administration and Development*. McMillan Press, London
- Jimly Asshiddiqie, "Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif", artikel dalam *Jurnal Keadilan*, Vol. 2 No. 1 Tahun 2002,
- Juanda. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alumni.
- Kaho, Josef Riwu. 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: Rajawali.
- Kaho, Josef Riwu dan Haryanto. *Kapita Selekta Masalah-Masalah Pemerintahan*.
- Kuncoro, Mudrajad, 2004, *Otonomi & Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta, Erlangga.
- Lili Romli, Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia, Artikel dalam *Jurnal Desentralisasi*, Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Vol. 4, No. 3, 2004
- Mac Andrew, Collins, dan Ichlasul Amal, (1993), *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Rajawali, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UII Press.
- Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982
- Mulyadi, M. Budi, SH, *Hukum Administrasi Negara Dalam Welfare State*, FH09_Welfare_State.pdf, http://unsur.ac.id/images/articles/FH09_Welfare_State.pdf

- Pratikno. 2005. "Pengelolaan Hubungan antara Pusat dan Daerah". Dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press.
- Ratnawati, Tri (2007), *Masa Depan Otonomi Daerah*, dalam M. Zaki Mubarak Dkk, "Blue Print Otonomi Daerah", diterbitkan atas kerjasama Kerjasama YHB Indonesia dan Kemitraan, Jakarta.
- Rondinelli, Dennis A, John R. Nellis & G. Shabbir Cheema, (1983), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, The World Bank, Washington DC,
- Shabbir G. Cheema and Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1983
- Simanjuntak, Robert A, Ph.D, 2005, "Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah", dalam Anhar Gonggong (ed), *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Jakarta, Institute for Local Development.
- Smith, B, 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, Asia Publishing.
- Soehino, SH, 1980, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta, Liberty.
- Soehino, 2004, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soemardjan, Selo, 1976, "Ketimpangan-ketimpangan dalam Pembangunan: Pengalaman di Indonesia", dalam Yuwono Sudarsono (ed), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, Jakarta, PT. Gramedia.
- Suganda, Azis. 2008. *Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah di Indonesia: Sebelum Tahun 1945 sampai dengan Tahun 1996*. Jakarta: LIPI Press.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Negara Indonesia Timur (NIT) No. 44 Tahun 1950.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah, yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

The Liang Gie, 1967. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid I)*. Jakarta: Gunung Agung.

_____. 1968. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (Jilid II)*. Jakarta: Gunung Agung.

_____. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Edisi Kedua (Diperlengkap), Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1995

Wignosubroto, Soetandyo dkk, 2005, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Yayasan Tifa, Jakarta

Wilopo, SH, 1976, *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahan-kelemahannya*, Jakarta, Yayasan Idayu.

<http://www.archipelagonetwork.com/index.php?page=sejarah2&prov=16&kota=257>. Diunduh pada tanggal 10 Agustus 2009.

BAB VI

P E N U T U P

Oleh: Tim Peneliti

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan sejak zaman sebelum kemerdekaan, yakni pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dan zaman Pendudukan Jepang, sampai pada zaman kemerdekaan. Pada zaman pemerintahan Hindia Belanda telah muncul Undang-Undang tentang desentralisasi yang dikenal dengan *Decentralisatiewet* 1903. Namun, undang-undang tersebut dirasakan masih terlalu sempit karena hanya membentuk dewan-dewan daerah yang harus bertanggung jawab atas pengelolaan dan penggunaan uang yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat sehingga dikeluarkanlah Undang-Undang Tahun 1922 tentang Perubahan Desentralisasi yang menitikberatkan pada pembentukan badan-badan pemerintahan baru dengan mengikutsertakan penduduk asli dengan pemberian hak untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembebanan tanggung jawab.

Pada awal kemerdekaan pemerintah merasakan perlunya undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah mengingat masyarakat Indonesia yang sangat plural. Selain itu, pemerintah merasa perlu diadakan sebuah lembaga legislatif dalam rangka membantu pihak eksekutif. Oleh karena itu, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang pembentukan Komite Nasional Daerah (KND) yang pada gilirannya berubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Dapat dikatakan bahwa undang-undang tersebut merupakan pemberlakuan otonomi pertama kali di Indonesia secara legal formal. Namun demikian, tampaknya UU No. 1/1945 tersebut begitu sederhana karena hanya berkaitan dengan Komite Nasional Daerah (KND) yang dijadikan sebagai lembaga legislatif di daerah-daerah, padahal urusan pemerintahan daerah begitu banyak dan tidak hanya berkaitan dengan KND saja.

Diterbitkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 telah memberikan pijakan yang kuat dalam mengembangkan pemerintahan daerah yang berkedaulatan rakyat. Dengan adanya undang-undang ini telah membuat daerah-daerah bergembira. Akan tetapi, berhubung dengan kesibukan menghadapi pemberontakan Madiun dan pertikaian dengan Belanda yang berakhir dengan agresi militernya, maka pemerintah Republik Indonesia belum sempat melaksanakan UU No. 22/1948. Padahal, untuk daerah Yogyakarta telah dipersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) pembentukan DIY sebagai daerah istimewa yang hanya tinggal ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia untuk menjadi undang-undang yang sah. Namun, agresi militer Belanda II menggagalkan pembentukan DIY tersebut.

Dalam kaitan dengan status Kepala Daerah, tampaknya undang-undang ini telah memberikan rambu-rambu yang cukup jelas mengenai status dan sistem perekrutannya. Hal ini tampaknya cukup berbeda dengan UU No. 1/1945 yang belum mengakomodir masalah ini. Menurut Undang-Undang ini (baca: UU No. 22 Tahun 1948), Kepala Daerah memiliki status rangkap, yakni sebagai organ daerah, dalam hal ini Kepala Daerah menjadi ketua merangkap anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD), dan sebagai pejabat pusat, dalam hal ini Kepala Daerah bertugas untuk mengawasi pekerjaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Dalam kaitan dengan perekrutan, Kepala Daerah diangkat oleh Presiden/Menteri Dalam Negeri/Kepala Daerah Provinsi berturut-turut untuk Kepala Daerah provinsi/Kepala Daerah kabupaten (kota besar)/Kepala Daerah kota kecil dari 2–4 calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

Perkembangan yang terjadi selanjutnya dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 merupakan sebuah kemajuan dalam rangka mengatur hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Dengan undang-undang ini maka telah ada ketentuan-ketentuan yang jelas mengenai pos-pos pendapatan daerah dalam rangka memajukan daerah dan menyejahterakan masyarakatnya.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah lahir dari rahim sistem pemerintahan parlementer. Ia merupakan produk dari amanat UUDS 1950, khususnya pasal 131 sampai dengan 133. Konstitusi ini bersifat liberal dibandingkan dengan UUD 1945. Berdasarkan UUDS 1950, bentuk pemerintahan daerah harus mengingat pada tidak saja dasar permusyawaratan tetapi juga dasar perwakilan, daerah-daerah diberi otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangga sendiri, dan daerah-daerah dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

Struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 1/1957 sebetulnya tidak jauh berbeda dengan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948. Misalnya tingkatan daerah otonom sama yaitu tiga tingkatan, pola pemerintahan daerah sama yakni terdiri dari DPRD dan DPD, Kepala Daerah masih tetap menjabat sebagai ketua dan anggota DPD. Jika DPD dijatuhkan DPRD maka Kepala Daerah pun ikut jatuh. DPRD memiliki kekuasaan mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah bersangkutan. Hanya saja dalam hal pemilihan Kepala Daerah aturannya diubah dari diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat berdasarkan calon yang diajukan DPRD menjadi dipilih langsung oleh rakyat yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Status Kepala Daerah tidak lagi menjadi alat pusat dan sekaligus alat daerah, tetapi hanya sebagai alat daerah saja, sehingga kewenangan mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD bahkan berhak menahan dijalankannya keputusan DPRD dan DPD ditiadakan. Otonomi materiil diganti otonomi riil. Secara demikian dapat dinyatakan bahwa kandungan desentralisasi politik yang terdapat dalam UU No. 1/1957 lebih besar dibandingkan dengan yang diatur dalam UU No. 22/1948.

Penpres Nomor 6 Tahun 1959 merupakan penjukirbalikan terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU No. 1/1957. Sekurang-kurangnya ada dua hal penting yang diatur dalam Penpres ini, *pertama*, dihilangkannya dualisme kepemimpinan pemerintahan

di daerah, kekuasaan ada di satu tangan Kepala Daerah. *Kedua*, nuansa serba daerah diganti dengan nuansa serba pusat. Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah tingkat I, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah tingkat II. Status Kepala Daerah adalah sebagai alat Pemerintah Pusat dan sekaligus sebagai alat Pemerintah Daerah. Kontrol Pusat terhadap daerah sangat ketat. Kontrol yang sekaligus penggerogotan terhadap azas desentralisasi makin diperkuat dengan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPR-GR) dan Sekretariat Daerah. DPRD hasil pemilu dibubarkan dan diganti dengan DPRD_GR yang seluruh anggotanya diangkat dan Ketuanya adalah Kepala Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan produk dari amanat TAP No II/MPRS/1960. UU ini berada dalam sistem pemerintahan presidensiil. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan yang termuat di dalam UU No. 18/1965 ini hampir seluruhnya meneruskan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 atau sangat boleh jadi merupakan kombinasi dari aturan-aturan yang terdapat di dalam UU No. 1/1957, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 (disempurnakan), dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan). Meskipun demikian, rujukan konstitusinya adalah UUD 1945 yang berada di bawah naungan sistem demokrasi terpimpin dan ideologi Nasakom. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah tidak lagi dipilih langsung oleh rakyat melainkan diangkat oleh Pejabat Pemerintah Pusat dan dijadikan sebagai Pegawai Negeri. Status Kepala Daerah adalah sebagai alat Pusat dan sekaligus alat Daerah. Wakil-wakil rakyat yang duduk di DPRD tidak dipilih langsung oleh rakyat tetapi diangkat oleh pejabat Pemerintah Pusat baik mereka yang berasal dari partai politik maupun dari golongan fungsional/karya. Hal ini berarti bahwa rakyat daerah tidak diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk memilih sendiri Kepala Daerah maupun wakil-wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan demikian, dapat

dinyatakan bahwa komitmen UU No. 18/1965 dalam aspek desentralisasi politik lebih rendah dibandingkan dengan UU No.1/1957.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar menyebutkan bahwa 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. Pasal ini merupakan dasar hukum yang utama bagi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Setiap bagian wilayah di seluruh Indonesia berhak memiliki pemerintahan yang mandiri dalam mengurus rumah tangganya masing-masing. Hanya saja yang terjadi di era Orde Baru adalah sistem dekonsentrasi yang sangat kuat berdasar kepada UU No. 5/1974 dengan dibentuknya wilayah-wilayah Propinsi dan Ibu Kota Negara, dimana wilayah Propinsi terbagi lagi dalam wilayah – wilayah Kabupaten dan Kotamadya yang terbagi lagi dalam wilayah-wilayah Kecamatan. Wilayah Kabupaten pun dapat dibentuk menjadi Kota Administratif. Aplikasinya dalam urusan pemerintahan adalah dengan dibentuknya Kantor Wilayah (Kanwil) di tiap Pemerintah Daerah. Selain itu asas pemerintahan lainnya yang terlaksana selama masa Orde Baru adalah tugas pembantuan (*medebewind*), diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah atau Pemerintahan yang secara hierarki lebih tinggi kedudukannya kepada Pemerintahan yang ada di bawahnya.

Dengan otonomi yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II (dalam pelaksanaan asas desentralisasi yang tertuang dalam UU No. 5/1974) maka dengan serta merta memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II untuk mengurus segala urusan yang ada dalam wilayah Daerah Tingkat II. Termasuk didalamnya adalah urusan-urusan yang menjadi urusan Kantor Wilayah atau Kantor Departemen terkait. Disinilah terjadi *overlap* kewenangan instansi yang justru semakin mengaburkan pelaksanaan otonomi itu sendiri. Yang terjadi kemudian adalah urusan

desentralisasi dan dekonsentrasi nyaris sama (ada Kanwil dan Kande dengan urusan yang sama).

Hingga menjelang pertengahan tahun 90-an barulah Pemerintah menetapkan PP No. 8/1995 dalam mengaktualisasikan asas desentralisasi yang sebenarnya dengan memberikan otonomi percontohan kepada 26 Daerah Tingkat II di seluruh Propinsi Indonesia saat itu. Hanya saja upaya inipun menemui kegagalan karena hingga tahun 2001 tetap tidak terlaksana karena kendala biaya. Terlebih lagi saat ditetapkannya PP ini Pemerintah Pusat belum memiliki peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang perimbangan keuangan sehingga belum ada pembagian yang jelas tentang beban biaya pembangunan yang harus dipikul Pemerintah Daerah Tingkat II tersebut dengan Pemerintah Pusat.

Dalam konteks konsep desentralisasi di era Orde Baru seharusnya memiliki suatu instrumen pengawas yang benar-benar menjaga pelaksanaan ketiga asas yang tertuang dalam UU No. 5/1974. Misalnya dengan konsep desentralisasi asimetrik seperti yang telah diuraikan di atas. Hal ini untuk meminimalisir *overlap* antara kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat I dan II yang ada selama kurun waktu Orde Baru berlangsung. Selain itu dengan konsep asimetrik ini dapat pula diupayakan peniadaan urusan Daerah yang tidak sesuai dengan kondisi riil Daerah yang bersangkutan. Artinya, otonomi diberikan berbeda-beda sesuai dengan potensi Daerah tersebut.

Ada satu kritik terhadap UU No. 5/1974 yang terkait dengan kegagalannya mengimplementasikan asas desentralisasi selama Orde Baru. Seharusnya dalam konsep otonomi, DPRD disebut lebih dulu sebelum Kepala Daerah karena otonomi sama dengan semangat demokrasi yang menempatkan kekuatan rakyat lebih tinggi dibanding seorang Kepala Daerah yang hanya salah satu wakil rakyat. Hal ini mengacu pada ketidakberdayaan DPRD di masa Orde Baru yang tidak memiliki peran apapun dalam pemerintahan kecuali hanya menjalankan fungsi rekrutmen Kepala Daerah saja. Sebagai

perwujudan dari kedaulatan masyarakat di suatu wilayah, DPRD ternyata hanya diberi kewajiban untuk menerima laporan kinerja Kepala Daerah saja tanpa pernah menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Daerah itu sendiri.

Dilatarbelakangi dengan perubahan pada penguasa tertinggi yang ditandai runtuhnya rejim Orde Baru pada tahun 1998, tuntutan reformasi menggema di segala bidang kehidupan bernegara di Indonesia. Rontoknya dominasi negara terhadap rakyat, seakan membuka sumbatan saluran aspirasi rakyat yang selama ini tidak dapat menembus otorianisme Pemerintah Pusat. Dalam suasana seperti ini, terjadi perubahan besar dalam sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan Tentang Sistem Pemerintahan Daerah sejak tahun 1999 memiliki corak sangat berbeda dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku sebelumnya. Nuansa demokratisasi sangat kental mewarnai sistem pemerintahan daerah. Sejak munculnya UU No. 22/1999 yang memuat desentralisasi dan otonomi, meskipun tanpa predikat tertentu, tetapi nyata sangat luas, mencakup semua bidang kehidupan kecuali 7 (tujuh) bidang yang tetap dipegang Pemerintah Pusat.

Begitu juga dengan Sistem Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah. Terbitnya UU No. 25/1999 yang diatur lebih lanjut dengan PP No. 104/2000, yang mengembangkan komponen Bagi Hasil antara Pusat dan Daerah sesuai dengan sumber daya alam yang dimiliki daerah, telah meletakkan dasar yang sangat berarti dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerah untuk membangun daerahnya, sekaligus meredam komplain daerah atas ketidakadilan pembagian hasil sumberdaya alam yang berasal dari daerah yang pada masa-masa sebelumnya, lebih banyak mengalir ke Pusat.

Pada perkembangan selanjutnya ketika UU No. 32/2004 menggantikan UU No. 22/1999, terjadi beberapa perubahan antara lain sistem rekruting Kepala Daerah menjadi dipilih langsung oleh

rakyat. Sebelumnya dipilih oleh DPRD. Pemerintah Provinsi lebih difungsikan untuk mengupayakan lebih terjadinya koordinasi antardaerah yang selama berlakunya UU No. 22/1999 sering bermasalah. Kedua perubahan itu ternyata mendatangkan efek yang tidak sejajar. Peningkatan fungsi Provinsi bermaksud untuk meningkatkan terjadinya koordinasi, sedangkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat ternyata tidak kondusif dalam meningkatkan koordinasi, karena Kepala Daerah menjadi lebih lokalistik, kurang peduli kepada daerah lain, dan Bupati/Walikota merasa tidak perlu tunduk kepada terhadap Gubernur, karena merasa tidak harus bertanggung jawab kepada Gubernur.

Di bidang perimbangan keuangan, semakin terjadi peningkatan kemampuan daerah dalam aspek keuangan. Pengaturan yang lebih dapat diterima pada komponen Bagi Hasil baik diversifikasi bidang maupun kuantitasnya. Meskipun demikian, Pemerintah Pusat tetap memegang porsi penting dengan argumen untuk melakukan subsidi silang dari daerah kaya sumber kepada daerah yang masih kekurangan karena tidak memiliki banyak kekayaan sumber daya alam.

Namun demikian, peraturan perundang-undangan bukanlah satu-satunya variabel yang menentukan efektivitas desentralisasi dan otonomi daerah. Undang-undang diimplementasikan oleh manusia, sosok makhluk yang sarat kepentingan, baik secara individual maupun kelompok-kelompok. Runtuhnya dominasi negara dimanfaatkan daerah untuk berduyun-duyun mengajukan pemekaran daerah. Argumen yang paling umum diajukan adalah untuk kepentingan masyarakat daerah yang selama ini kurang memperoleh perhatian pemerintah dan tidak tersentuh pembangunan kesejahteraannya. Paling tidak, pemekaran wilayah akan memberikan porsi lebih besar dalam menyedot keuangan dari Pusat, dan memberikan peluang lebih besar kepada elit daerah untuk menjadi penguasa lokal atau menduduki jabatan pemerintahan di daerah.

Kepentingan yang bermain tidak berhenti sampai disitu. Persoalan primordial seperti etnisitas dan agama dimunculkan dengan marak dengan pernyataan “Kepala Daerah harus Putra Daerah”. Bahkan di beberapa daerah muncul Peraturan Daerah tentang penerapan syariat Islam yang mengandung nuansa diskriminasi. Kuat kesan etnisitas dan agama diinstrumentasi untuk kepentingan politik.

Akhirnya, seperti dikatakan beberapa pengamat, desentralisasi dan otonomi di Indonesia masih sedang dalam pergumulan mencari bentuknya yang paling tepat. Dalam perjalanan sejarah terjadi pengulangan walaupun selalu mengaku desentralisasi dan otonomi, namun pada kenyataannya cenderung mengarah ke sentralisasi. Begitu sentralisasi makin kentara, timbul gerakan rakyat menuntut desentralisasi dan terjadi sentakan mengalihkan sentralisasi ke desentralisasi. Begitu dialektika antara sentralisasi dengan desentralisasi. Artinya, jika ingin desentralisasi dipertahankan, maka demokratisasi perlu dipelihara agar kontrol terhadap resentralisasi bisa berlangsung.

BAB VII

MATRIK PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh: Tim Peneliti

7.1 Matrik Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah Periode Tahun 1945-1956

| | UU No. 1/1945 | UU No. 22/1948 |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Status Kepala Daerah (KD) | <ul style="list-style-type: none"> • Dalam menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerah bersama-sama dengan Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD), Kepala Daerah (KD) berperan sebagai pimpinan. Dalam hal ini Kepala Daerah menjadi ketua BPRD walaupun tidak memiliki suara dalam BPRD tersebut. (Pasal 2) • Dalam Badan Eksekutif, KD merupakan Ketua sekaligus merangkap anggota. (Pasal 3) • Dalam hal KD berhalangan menjalankan kewajibannya, kedudukannya sebagai ketua badan legislatif (BPRD) diwakili oleh wakil ketua BPRD. Tapi, dalam kedudukannya sebagai ketua Badan Eksekutif digantikan oleh Wakil KD. | <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Daerah menjabat sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah (DPD) (Pasal 2, ayat 3) • KD mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD dan berhak menambah dijalankannya putusan-putusan DPRD dan DPD (Pasal 36, Ayat 1) |

| | | |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Sistem Rekruting Kepala Daerah</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Kedudukan KD seperti pada masa Hindia Belanda yang berfungsi rangkap (dualistis), yakni pemerintahan dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi. • Dalam melaksanakan tugasnya di bidang otonomi maupun <i>medebewind</i>, KD bertanggungjawab kepada KND. • Dalam UU ini tidak disebutkan secara eksplisit mengenai rekruting KD, namun hanya dinyatakan bahwa KD, karena jabatannya, merupakan ketua merangkap anggota Badan Eksekutif yang bertugas menjalankan Pemerintahan sehari-hari. | <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Daerah (KD) yang notabene merupakan ketua dan anggota DPD, dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Pasal 13, Ayat 1) • Kepala Daerah sebagai anggota DPD dipilih untuk suatu masa pemilihan DPRD, kecuali jika ia berhenti, baik atas kemauan sendiri, maupun karena keputusan DPRD (Pasal 14, Ayat 1) • KD Provinsi diangkat oleh Presiden dari sekitar 2–4 calon yang diajukan DPRD Provinsi (Pasal 18, Ayat 1) |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • KD Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Mendagri dari sekitar 2- 4 calon yang diajukan DPRD Kabupaten (kota besar) (Pasal 18, Ayat 2) • KD Desa (kota kecil) diangkat oleh KD Provinsi dari sekitar 2- 4 calon yang diajukan oleh DPRD Desa (Pasal 18, Ayat 3) • KD dapat diberhentikan oleh yang berwajib atas usul DPRD bersangkutan (Pasal 18, Ayat 4) • KD Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat dan kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dengan mengingat adat istiadat daerah itu (Pasal 18, Ayat 5) • Khusus daerah istimewa, KD dapat dibantu oleh seorang wakil KD yang diangkat oleh Presiden. Namun, ia harus merupakan anggota DPD. (Pasal 18, Ayat 6) |
| Desentralisasi | <ul style="list-style-type: none"> • Desentralisasi tampak dalam pembentukan Komite Nasional Daerah yang tersebar di daerah-daerah, yang kemudian berubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). BPRD | <ul style="list-style-type: none"> • Dalam periode UU ini ada berbagai urusan yang diserahkan kepada daerah. Urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah yaitu: <ol style="list-style-type: none"> (1) Pertanian (2) Kehewananan (3) Perikanan darat |

| | | |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Otonomi Daerah</p> | <p>bersama-sama dan dipimpin oleh KD menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terdapat tiga jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kota, dan kabupaten. • Otonomi yang diberikan kepada daerah luas sifatnya dengan wewenang mengatur semua urusan daerah asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. | <ul style="list-style-type: none"> (4) Pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan (5) Sosial (6) Kesehatan (7) Pekerjaan Umum (8) Tata usaha keuangan (9) Perindustrian • Dalam UU ini ada 2 jenis daerah yang dapat mengatur rumah tangga sendiri, yaitu daerah otonom (biasa) dan daerah istimewa. Tiap-tiap jenis daerah tersebut dibagi atas tiga tingkatan, yaitu provinsi, kabupaten/kota besar, dan desa/kota kecil. |
| <p>Perimbangan Keuangan</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Daerah mempunyai keuangan sendiri dengan kemungkinan mendapat bantuan dari Pemerintah Pusat. • Adanya sistem sluitpos (sistem menutup kekurangan). Kekurangan sistem ini: keuangan daerah menjadi terlalu bergantung kepada keuangan negara. | <ul style="list-style-type: none"> • Sistem sluitpos tidak dipakai lagi dan diganti dengan penyerahan hasil pajak negeri, satu macam atau lebih, yang diterima dalam daerah yang bersangkutan. • Sumber keuangan daerah berasal dari pajak daerah (termasuk retribusi), hasil perusahaan daerah, pajak negara yang diserahkan kepada daerah, dan lain-lain (mis: pinjaman, subsidi, hasil penjualan/penyewaan barang milik daerah, uang derma, warisan penduduk atau pendapatan undian) (Pasal 37) |
| <p>Dinamika Masyarakat</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Pada saat dikeluarkannya UU ini, semangat rakyat Indonesia sebagai rakyat yang berdaulat | <ul style="list-style-type: none"> • Dikeluarkannya UU No. 1/1945 tampaknya telah menimbulkan kekurangpuasan pada masyarakat di daerah- |

| | | |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>sangat besar dan meluap-luap. Hal ini tentu dikaitkan dengan proklamasi kemerdekaan Indonesia sebagai negara berdaulat. Semangat ini pula lah yang memungkinkan pemindahan kekuasaan dari tangan Jepang kepada bangsa Indonesia. Semangat tersebut perlu mendapat tempat yang sewajarnya dalam susunan ketatanegaraan RI. Oleh karena itu, kedudukan Komite Nasional di daerah-daerah mulai diberi tempat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melalui UU ini, pembentukan Komite Nasional Pusat (KNP) di pusat dan Komite Nasional Daerah (KND) di daerah-daerah dimaksudkan untuk membantu eksekutif (pemerintah). • Dengan UU ini diharapkan dapat menarik kekuasaan pemerintahan dari tangan KND. | <p>daerah karena sederhananya UU tersebut sehingga berbagai hal mengenai pemerintahan daerah tidak diatur di dalamnya. DPRD juga tidak tahu dengan jelas tugas dan batas-batas wewenangnya. Hal tersebut menyebabkan mereka lebih sering memperhatikan masalah politik.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dengan adanya UU No.22/1948 telah membuat masyarakat daerah gembira karena UU ini lebih lengkap daripada UU sebelumnya. Sayangnya, UU tersebut belum sempat dilaksanakan oleh Pemerintah RI akibat kesibukan menghadapi pemberontakan di Madiun dan agresi militer Belanda. |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

7.2 Matrik Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah Periode Tahun 1957- 1973

| | UU No. 1/1957 | Penpres 6/1959 & Penpres 5/1960 | UU No. 18/1965 |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Status Kepala Daerah | Dipilih langsung oleh rakyat. Sebagai alat daerah murni. | Diangkat oleh Pejabat Pemerintah Pusat. Sebagai alat Pusat sekaligus alat daerah. | Diangkat oleh Pejabat Pemerintah Pusat. Sebagai alat Pusat dan sekaligus alat daerah. |
| Desentralisasi | Hanya ada satu bentuk susunan pemerintahan yaitu yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri (daerah otonom). Diberikan Otonomi riil yang seluas-luasnya. Desentralisasi politik bertambah besar. | Desentralisasi politik diperkecil. Nuansa serba daerah diganti dengan nuansa serba Pusat. Dualisme kepemimpinan pemerintahan daerah dihapuskan. | Komitmen terhadap desentralisasi politik amat rendah. |
| Perimbangan Keuangan | Desentralisasi financial tidak begitu jelas. Jenis-jenis pajak daerah dan pajak Negara yang diserahkan kepada daerah tidak disebutkan secara eksplisit. | Desentralisasi financial masih mengambang, tidak mendapat perhatian serius dalam Penpres ini. | Desentralisasi finansial relatif lebih baik. Daerah diperkenankan melakukan peminjaman untuk melakukan aktifitas pemerintahan. |

| | | | |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Dana perimbangan sama sekali tidak disebutkan. | | |
| Dinamika Masyarakat | Kondisi sosial politik dengan sistem multi partai berpengaruh terhadap lahirnya UU No. 1 Tahun 1957 ini yang sarat dengan nuansa liberalisme, sehingga nuansa serba daerah sangat menonjol. | Kondisi sosialpolitik memburuk, kabinet sering jatuh bangun. Daerah-daerah banyak yang bergejolak. | Partai-partai politik mendesak supaya dibuat UU tentang Pemerintahan Daerah sesuai amanat pasal 18 UUD1945 agar Pemerintahan Daerah diatur dengan Undang-undang bukan dengan Penetapan Presiden (Penpres). |

7.3 Matrik Perkembangan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah Periode Tahun 1974-1998

| | Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 | Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sistem Rekrutmen Kepala Daerah | <ul style="list-style-type: none"> • Dicalonkan dan dipilih oleh DPRD • Kepala Daerah dipilih dari Pejabat Negara • 5 orang calon diseleksi hingga menjadi 2 orang • 2 orang calon Kepala Daerah Tingkat I diajukan ke Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk dipilih dan diangkat oleh Presiden. | <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Daerah Tingkat II Percontohan merupakan Kepala Daerah yang direkrut berdasarkan UU No.5/1974 • Kepala Daerah Tingkat II Percontohan menjabat selama 5 tahun dan dapat dipilih dan diangkat sekali lagi |

| | | |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 2 orang calon Kepala Daerah Tingkat II diajukan ke Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I untuk dipilih dan diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. • Kepala Daerah menjabat selama 5 tahun dan dapat dipilih dan diangkat sekali lagi. | |
| Desentralisasi | <ul style="list-style-type: none"> • Wilayah NKRI dibagi dalam daerah otonom dan wilayah administratif. • Dibentuk Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. • Otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. • Asas dekonsentrasi lebih dominan dengan dibentuknya Kantor Wilayah (Kanwil) dari semua lingkungan kerja perangkat pemerintah di tiap daerah. | <ul style="list-style-type: none"> • Sebagian urusan Pemerintah Pusat diserahkan kepada Kepala Daerah Tingkat II Percontohan • Kewenangan dan tanggung jawab pembinaan teknis tetap berada di tangan Pemerintah Pusat • Pemerintah Daerah Tingkat II Percontohan membentuk Kantor Dinas • Penghapusan Kantor Departemen di Daerah Tingkat II Percontohan dan menyerahkan tugas yang belum selesai dari Kantor Departemen yang dihapus sebagai tugas pembantuan ke Kanwil |
| Perimbangan Keuangan | <ul style="list-style-type: none"> • Pendapatan Asli Daerah berasal dari pajak daerah, | <ul style="list-style-type: none"> • Anggaran dalam APBN untuk urusan Pemerintah Pusat |

| | | |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>retribusi daerah, perusahaan daerah.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidi Pemerintah Pusat adalah sumbangan Pemerintah dan sumbangan-sumbangan lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. • Anggaran Belanja Rutin daerah dibiayai dari Pendapatan Asli Daerah | <p>yang dilimpahkan ke Daerah Tingkat II Percontohan maka diserahkan dan dituangkan ke APBD Tingkat II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sumber dana berasal dari sumber dana yang dulu untuk membiayai urusan tersebut saat masih diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat • Kekayaan yang berhubungan dengan penyerahan sebagian urusan Pemerintah Pusat tersebut menjadi kekayaan Daerah Tingkat II Percontohan |
| Dinamika Masyarakat | <p>Masyarakat pada masa itu belum sepenuhnya dapat memenuhi hak sipil dan politik mereka dengan memiliki Kepala Daerah yang mereka pilih sendiri. Syarat bahwa seorang Kepala Daerah harus memiliki latar belakang seorang pejabat seringkali menciptakan friksi-friksi akibat ketidakpuasan masyarakat karena Kepala Daerah yang bukan berasal dari “putra daerah” sehingga kurang atau</p> | <p>Menciptakan lapangan kerja baru dengan membuka kesempatan masyarakat untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah dengan dibentuknya Kantor Dinas-Kantor Dinas</p> |

| | | |
|--|-------------------------------------------------------|--|
| | tidak menguasai permasalahan daerah yang dipimpinnya. | |
|--|-------------------------------------------------------|--|

7.4 Matrik Perkembangan Peraturan Perundang-undang Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004

| Substansi | UU No. 22 Tahun 1999 | UU No. 32 Tahun 2004. | Konsekuensi |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Status dan Rekruting Kepala Daerah | (1) Kepala Daerah adalah Alat Daerah (2) Dipilih oleh rakyat melalui system perwakilan (DPRD). | (1) Kepala Daerah adalah Alat Daerah (2) Dipilih oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu. | (1) Posisi terhadap DPRD berbeda. Pada UU No. 32/2004, lebih kuat (2) Masalah koordinasi antardaerah vertical dan horizontal, makin kental pada UU No. 32/2004 (3) Munculnya persoalan etnisitas mayoritas dan minoritas, putra daerah atau bukan (4) Lokalisme menindih Nasionalisme |
| Desentralisasi | (1) Seluruh bidang, kecuali bidang Hukum, Moneter, Pertahanan, Keamanan, Agama, dan Politik Luar Negeri. (2) Bidang-bidang lain terbagi antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota | (1) Seluruh bidang, kecuali bidang Hukum, Moneter, Pertahanan, Keamanan, Agama, dan Politik Luar Negeri. (2) Bidang-bidang lain terbagi antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota | (1) Restrukturisasi Organisasi Pemda (2) Pengalihan Personalia ke Daerah (3) Pembiayaan operasional (4) Pada PP No. 84 Tahun 2000 ada keleluasaan, sedangkan pada UU No. 32 Tahun 2004, ada pembatasan besaran struktur organisasi Pemda |

| | | | |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | (3) Ada anggapan resentralisasi | |
| Perimbangan Keuangan | <p>Komponen Keuangan Daerah</p> <p>(1) Pendapatan Asli Daerah</p> <p>(2) Dana Perimbangan</p> <p>(3) Pinjaman Daerah</p> <p>(4) Lain Pendapatan yang sah</p> <p>Pencarian formulasi pola distribus DAU dan DAK</p> <p>Menaikkan komponen Bagi Hasil</p> <p>Berlomba menaikkan PAD</p> | <p>Komponen Keuangan Daerah</p> <p>(1) Pendapatan Asli Daerah.</p> <p>(2) Dana Perimbangan</p> <p>(3) Pinjaman Daerah</p> <p>(4) Lain Pendapatan yang sah</p> <p>Pencarian formulasi pola distribus DAU dan DAK</p> <p>Meningkatkan Komponen kuantitas dan Bagi Hasil</p> <p>Pembatasan Eksplorasi PAD</p> | <p>(1) UU No. 25 Tahun 1999 membuka sejarah baru dalam perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah di Indonesia.</p> <p>(2) Komponen dana Bagi Hasil diperbesar</p> <p>(3) Perluasan bidang pendapatan bagi hasil</p> <p>(4) Meredam komplain dari Daerah kaya SDA</p> <p>(5) Pusat tetap sebagai pengatur subsidi silang</p> <p>(6) UU No. 33 Tahun 2004 membatasi eksplorasi PAD agar tidak memberatkan rakyat dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi</p> |
| Dinamika Masyarakat | <p>(1) Reformasi yang meruntuhkan rejim Orde Baru Berpengaruh terhadap dinamika masyarakat</p> <p>(2) Maraknya tuntutan demokratisasi di segala bidang</p> <p>(3) Adanya tuntutan daerah kaya SDA agar</p> | <p>(1) Tuntutan demokratisasi menguntungkan posisi DPRD terhadap Kepala Daerah, terjadi <i>legislative heavy</i>.</p> <p>(2) Tuntutan daerah Perkembang terus, banyak usul pemekaran daerah.</p> | <p>(1) Peluang mengajukan tuntutan pemekaran daerah dengan argument luasnya wilayah yang tidak terjangkau pengelolaan, memiliki sejarah kesatuan wilayah dimasa lampau digunakan para elit daerah untuk mengajukan</p> |

| | | | |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>ditentukan perimbangan Keuangan yang adil bagi daerah.</p> <p>(4) Ancaman daerah untuk melakukan disintegrasi jika tidak ada pemerataan kesejahteraan.</p> <p>(5) Maraknya wacana Negara Federasi atau NKRI.</p> | <p>(3) Dinamika politik dominant mewarnai kehidupan di pusat dan daerah</p> <p>(4) Muncul wacana mengkritisi UU No. 22 Tahun 1999.</p> | <p>pemekaran.</p> <p>(2) Terjadi pembentukan 6 Provinsi dan 180 Daerah Kabupaten/Kota</p> <p>(3) Beberapa daerah menunjukkan peningkatan kemajuan dalam membangun daerah</p> <p>(4) Politisasi primordialisme etnisitas dan agama meningkat dalam Pilkada langsung</p> |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

