

Membangun Otonomi Daerah yang Efektif: Meninjau Kembali Kerangka Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia

Khasail Khosaiful

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Indonesia
05040422084@student.uinsby.ac.id

M. Ilham Rahmatulloh

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Indonesia

Naufal Taufiqurrahman

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Indonesia

M. Syahrur Romadhon

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Indonesia

Abstrak:

Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi pilar penting dalam pembangunan demokrasi di Indonesia. Diharapkan dengan otonomi daerah, setiap daerah dapat mengelola sumber daya dan menentukan arah pembangunannya sendiri, sehingga tercipta kesejahteraan rakyat yang merata. Otonomi daerah di Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Namun, dalam praktiknya, otonomi daerah masih dihadapkan dengan berbagai tantangan, seperti lemahnya penegakan hukum, kurangnya kapasitas aparatur daerah, dan masih kuatnya intervensi pemerintah pusat. Hal ini menyebabkan otonomi daerah belum berjalan secara efektif dan belum mencapai tujuan yang diharapkan. Artikel ini bertujuan untuk meninjau kembali kerangka hukum pemerintahan daerah di Indonesia, dengan fokus pada efektivitas otonomi daerah. Artikel ini akan menganalisis berbagai aspek hukum pemerintahan daerah, termasuk struktur kelembagaan, pembagian kewenangan, pendanaan daerah, dan mekanisme pengawasan.

Kata Kunci : Otonomi daerah, Kerangka hukum pemerintahan daerah, Efektivitas

Abstract:

Decentralization and regional autonomy are important pillars in the development of democracy in Indonesia. It is hoped that with regional autonomy, each region can manage resources and determine the direction of its own development, so that equitable public welfare is created. Regional autonomy in Indonesia has been regulated in various laws and regulations, including the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, and various other laws and regulations. However, in practice, regional autonomy still faces various challenges, such as weak law enforcement, lack of capacity of regional apparatus, and strong intervention by the central government. This has caused regional autonomy to not run effectively and has not achieved the expected goals. This article aims to review the legal framework for regional government in Indonesia, with a focus on the effectiveness of regional autonomy. This article will analyze various aspects of regional government law, including institutional structure, division of authority, regional funding, and oversight mechanisms.

Keywords: Regional autonomy, Legal framework for regional government, Effectiveness

Submitted: 11/06/2024 | Reviewed: 16/06/2024 | Accepted: 10/02/2025

Copyright © 2024 by Author(s). This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

I. PENDAHULUAN

Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi landasan fundamental dalam mewujudkan demokrasi yang kokoh di Indonesia. Diharapkan dengan otonomi daerah, setiap daerah dapat mengelola sumber daya alam dan menentukan arah pembangunannya secara mandiri, sehingga tercipta pemerataan kesejahteraan rakyat.¹

Hal ini sejalan dengan amanat konstitusi, tepatnya Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan peran otonomi daerah dalam memperkuat sistem pemerintahan dan mempercepat pembangunan di daerah. Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengukuhkan otonomi daerah sebagai tonggak penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan berkualitas.

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18.

Diharapkan dengan otonomi daerah, tercipta pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, akuntabel, dan transparan.²

Namun, dalam praktiknya, perjalanan otonomi daerah di Indonesia masih diwarnai dengan berbagai tantangan. Lemahnya penegakan hukum, kurangnya kapasitas aparatur daerah, dan masih kuatnya intervensi pemerintah pusat menjadi batu sandungan yang menghambat efektivitas otonomi daerah. Hal ini menyebabkan otonomi daerah belum mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu terwujudnya kesejahteraan rakyat yang merata dan pembangunan yang berkelanjutan di seluruh penjuru negeri. Artikel ini bertujuan untuk menyelami kembali kerangka hukum pemerintahan daerah di Indonesia, dengan fokus utama pada efektivitas otonomi daerah. Artikel ini akan mengupas berbagai aspek hukum pemerintahan daerah, termasuk struktur kelembagaan, pembagian kewenangan, pendanaan daerah, dan mekanisme pengawasan.³

Otonomi daerah di Indonesia memiliki sejarah panjang yang dimulai sejak era kolonial Belanda. Pada masa itu, Belanda menerapkan sistem desentralisasi yang bertujuan untuk memperkuat kontrolnya di daerah-daerah. Namun, sistem desentralisasi tersebut masih jauh dari konsep otonomi daerah yang sesungguhnya.

Baru pada masa kemerdekaan Indonesia, otonomi daerah mulai mendapatkan perhatian serius. Hal ini sejalan dengan semangat demokrasi yang ingin diwujudkan di Indonesia. Pada tahun 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) yang bertugas membantu pemerintah pusat dalam melaksanakan pemerintahan di daerah.⁴ Perkembangan otonomi daerah di Indonesia semakin pesat setelah reformasi tahun 1998. Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi tonggak penting dalam sejarah otonomi daerah di Indonesia. UU tersebut memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah dalam mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya. Meskipun telah mengalami perkembangan yang signifikan, otonomi daerah di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan. Lemahnya penegakan hukum, kurangnya kapasitas aparatur daerah, dan masih kuatnya intervensi

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Bintoro, T. (2016). Desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia: Sebuah kajian kritis. *Jurnal Ilmu Politik*, 19(2), 223-244.

⁴ Mardiasmo, A. (2003). *Otonomi daerah di Indonesia: Sebuah analisis kritis*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

pemerintah pusat menjadi beberapa tantangan utama yang harus diatasi.⁵

II. TANTANGAN DAN PERLUNYA OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

1. Struktur Kelembagaan yang Kompleks dan Tumpang Tindih

Struktur kelembagaan pemerintahan daerah di Indonesia masih tergolong kompleks dan tumpang tindih. Hal ini menyebabkan inefisiensi dan birokrasi yang berbelit-belit, sehingga menghambat kelancaran pelaksanaan program pembangunan di daerah. Struktur kelembagaan yang kompleks juga dapat menimbulkan duplikasi fungsi dan pemborosan anggaran.⁶ Kompleksitas ini terlihat dari banyaknya lembaga dengan fungsi dan tugas yang tumpang tindih, proses pengambilan keputusan yang rumit, kurangnya koordinasi dan sinkronisasi antar lembaga, serta tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Solusi untuk mengatasi hal ini adalah dengan menyederhanakan struktur kelembagaan, menata ulang kewenangan, memperkuat koordinasi dan sinkronisasi, meningkatkan kapasitas kelembagaan, dan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.

Dengan menerapkan solusi-solusi tersebut, diharapkan kompleksitas dan tumpang tindih struktur kelembagaan dapat diatasi, sehingga otonomi daerah dapat berjalan dengan lebih efektif dan efisien.

2. Pembagian Kewenangan yang Kurang Jelas

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah masih belum jelas dan tegas. Kurangnya kejelasan dalam pembagian kewenangan ini seringkali menimbulkan konflik dan tumpang tindih kewenangan, sehingga menghambat sinergi dan koordinasi dalam pembangunan.⁷

3. Pendanaan Daerah yang Tidak Memadai

Keterbatasan pendanaan daerah menjadi salah satu hambatan utama dalam efektivitas otonomi daerah. Dana otonomi khusus (DOK) dan dana otonomi daerah (DOTDA) yang diberikan oleh pemerintah pusat seringkali tidak mencukupi untuk membiayai program-program

⁵ Mahfud, M. D. (2010). *Otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia: Sebuah kajian hukum dan politik*. Jakarta: Rajawali Pers.

⁶ Mardiasmo, A. (2003). *Otonomi daerah di Indonesia: Sebuah analisis kritis*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

⁷ Bintoro, T. (2016). Desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia: Sebuah kajian kritis. *Jurnal Ilmu Politik*, 19(2), 223-244.

pembangunan di daerah. Hal ini menyebabkan daerah kesulitan dalam mewujudkan pembangunan yang berkualitas dan berkelanjutan.⁸

4. Mekanisme Pengawasan yang Lemah

Mekanisme pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah masih belum optimal. Kelemahan mekanisme pengawasan ini dapat membuka celah bagi korupsi dan penyalahgunaan wewenang, sehingga menghambat terwujudnya pemerintahan yang bersih dan akuntabel.⁹

5. Kapasitas Aparatur Daerah yang Rendah

Kapasitas aparatur daerah di Indonesia masih tergolong rendah. Kurangnya kompetensi dan profesionalisme aparatur daerah dapat menghambat pelaksanaan program-program pembangunan di daerah. Hal ini juga dapat menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.¹⁰

6. Intervensi Pemerintah Pusat yang Masih Kuat

Intervensi pemerintah pusat yang masih kuat dalam urusan daerah dapat menghambat kreativitas dan inovasi daerah dalam melaksanakan pembangunan. Hal ini juga dapat melemahkan semangat otonomi daerah dan menghambat terwujudnya demokrasi lokal.

Sebagaimana dinyatakan oleh Sunaryati Hartono, di samping Politik Hukum Nasional tentunya terdapat juga politik hukum lokal (dalam hal ini daerah). Politik hukum daerah tidak bisa dilepaskan dari persoalan otonomi daerah. Hal ini karena baik sebagai gagasan maupun secara konstitusional, otonomi merupakan salah satu sendi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.¹¹

Apapun bentuknya suatu negara dan seberapa pun luas wilayahnya, tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus-menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah, menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintahan daerah. Pemencaran atau distribusi urusan-urusan pemerintahan kepada satuan-satuan dan unit-unit pemerintahan yang lebih kecil, memunculkan sistem sistem

⁸ Mahfud, M. D. (2010). Otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia: Sebuah kajian hukum dan politik. Jakarta: Rajawali Pers.

⁹ Laporan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2021.

¹⁰ Badan Kepegawaian Nasional (BKN) (2020). Laporan Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja (JAJBK) Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Pemerintah Daerah.

¹¹ Sarundajang, 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 16.

pemerintahan daerah yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional negara yang bersangkutan.

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah dimulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Perancis menggunakan *commune* sebagai suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu entitas kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.¹²

Bagi negara Indonesia, terdapat beberapa alasan mengenai perlu atau pentingnya pemerintahan daerah, yaitu alasan sejarah, alasan situasi dan kondisi wilayah, alasan keterbatasan pemerintah, dan alasan politis dan psikologis:

1. Alasan sejarah

Secara historis, eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu, sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah penjajah

2. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah.

Secara geografis, Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil, satu sama lain dihubungkan oleh sela dan laut, dan dikelilingi oleh lautan yang luas. Kondisi wilayah yang demikian, mempunyai konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Demikian pula keadaan dan kekayaan alam dan potensi permasalahan yang satu sama lain memiliki kekhususan tersendiri. Oleh karena itu, dipandang akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing.

¹² Nasmascher & A. Norton, dalam S.H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, , 2000, hlm. 22-23.

3. Alasan Keterbatasan Pemerintah.

Tidak semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, karena keterbatasan kemampuan pemerintah, maka pendelegasian kewenangan⁶¹ kepada unit pemerintahan di daerah-daerah suatu keniscayaan. Tidak mungkin pemerintah dapat menangani semua urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat yang mendiami ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke.

4. Alasan Politis dan Psikologis.

Ketika UUD 1945 dalam masa penyusunan, terdapat pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan inte-gralistis, demokratis, dan semangat persatuan dan kesatuan nasional. Sejarah membuktikan, bahwa sekian lamanya bangsa Indonesia hidup di bawah pemerintah penjajah, disebabkan faktor utama, yaitu lemahnya persatuan dan kesatuan bangsa pada waktu itu. Pembentukan dan pembinaan pemerintahan daerah adalah sarana efektif yang memungkinkan semangat persatuan dan kesatuan tetap terpelihara dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Negara Republik Indonesia yang menganut faham negara kesatuan, memikul beban yang berat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, hal ini mengingat wilayah yang luas, bersifat nusantara, dan heterogenitas sosial budaya penduduk, maka pilihan menggunakan asas desentralisasi adalah keniscayaan. Dengan desentralisasi, pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian urusan atau kekuasaannya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Berdasarkan asas desentralisasi yang dianut, dikenal adanya pemerintahan daerah otonom yaitu daerah yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

III. HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

Bilamana kita melihat hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, maka kita temukan suatu konsep yang disebut pembagian kekuasaan yang vertikal.¹³ Hubungan vertikal ini dalam istilah Belanda disebut *gezagsverhouding* atau hubungan

¹³ Philipus M. Hadjon, "Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)", *Yuridika* Volume 14 No. 6, November 1999, Fakultas Hukum UNAIR, hlm. 407.

kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah.¹⁴ Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah menimbulkan wewenang atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁵

Febrian menyatakan atribusi terjadi apabila UU atau UUD memberikan kepada suatu badan dengan kekuasaan sendiri dan tanggung jawab sendiri (mandiri) suatu wewenang membuat atau membentuk aturan hukum. Delegasi terjadi apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat aturan hukum (wewenang atributif) menyerahkan (overdragen) kepada satu badan untuk atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat atau membentuk aturan hukum. Sementara mandat dikaitkan dengan hubungan rutin atasan dan bawahan.

Menurut Gumilar R. Somantri, dalam optik politik, kewenangan yang dimiliki pemerintah bermakna ganda. Di satu sisi, kewenangan berarti sejumlah tugas dan tanggung jawab yang wajib dilaksanakan dengan sebaik-baiknya demi terciptanya pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Di sisi lain, kewenangan juga bermakna kekuasaan. Sementara Bagir Manan menyatakan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat.¹⁶ Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai mana mestinya.

Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Secara konstitusional politik hukum otonomi daerah didasarkan pada Pasal 18 (lama) UUD 1945. Di dalam pasal tersebut dikatakan: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan

¹⁴ Mahfud, M. D, *Analisis Isi (Content Analysis) Tentang Karakter Produk Hukum Zaman Kolonial, Studi tentang Politik dan Karakter Produk Hukum Pada Zaman Penjajahan Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 43.

¹⁵ Febrian, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia*, Disertasi pada Program Pascasarjana Unair, Surabaya, 2004, hlm. 224.

¹⁶ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.

memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Setelah masa reformasi 1998, terhadap Pasal 18 UUD 1945 tersebut dilakukan perubahan dan penambahan pasal. Penambahan pasal mengenai pemerintahan daerah dilakukan untuk mempertegas dan memperjelas struktur pemerintahan daerah dan bentuk otonomi apa yang digunakan. Di dalam perubahan Pasal 18 ditentukan secara limitatif pembagian daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Di samping itu juga ditentukan bahwa untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan digunakan asas otonomi (seluas-luasnya) dan tugas pembantuan. Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi. Sedangkan negara federal adalah negara yang terdiri dari negara-negara bagian yang

merdeka ke dalam, tetapi dengan kedaulatan ke luar yang dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat berdasarkan penyerahan kekuasaan yang diberikan oleh negara-negara bagian yang dimuat di dalam konstitusi.¹⁷

Secara sederhana, Mawhood mendefinisikan otonomi daerah sebagai *a freedom which is assumed by a local government in both making and implementing its own decisions*.¹⁸ Dalam konteks Indonesia, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang dan tanggung jawab daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Berbeda dengan definisi otonomi daerah, definisi desentralisasi terlihat lebih bervariasi. Secara teoretis desentralisasi menurut Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu

¹⁷ Mahfud, M. D, *Op.Cit.*,. Hlm. 221-222.

¹⁸ Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2002, hlm. 36.

negara. Rondinelli dan Cheema mendefinisikan desentralisasi sebagai *the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organisation, local administrative units, semi autonyms and parastatal organization, local government, or non-government organization.*

Menurut Joeniarto desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito, memberikan arti desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Sementara Soehino, mendefinisikan asas desentralisasi sebagai asas yang menghendaki adanya penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Tingkat Atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya Smith telah mengupas nilai-nilai desentralisasi secara rinci dengan membedakan nilai desentralisasi dari sudut pandang kepentingan pemerintah pusat dan dari sisi kepentingan pemerintah daerah. Bila dilihat dari kepentingan pemerintah pusat sedikitnya ada tiga nilai desentralisasi: untuk pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan untuk menciptakan stabilitas politik. Sementara dari sudut kepentingan pemerintah daerah, nilai pertama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut *political equality*. Ini berarti melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Nilai kedua desentralisasi adalah *local accountability*. Dalam hal ini, terlihat ada sedikit variasi di antara para penulis dalam mengartikan istilah *local accountability* itu sendiri. Smith, misalnya cenderung mengaitkannya dengan ide dasar dari *liberty*.¹⁹

Suatu hal yang logis bila ia percaya melalui pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya. Ketiga, *local responsiveness*. Salah satu asumsi dasar dari nilai desentralisasi yang ketiga ini adalah karena pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih

¹⁹ Smith, dalam Syarif Hidayat, *Op. Cit.*, hlm. 3-4. Lihat juga Syamsudin Harris (ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 231.

banyak tentang berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Agum Gumelar dengan mengutip David Osborne & Ted Gaebler, melihat adanya keunggulan desentralisasi dibanding sentralisasi dari sisi manajemen. Keunggulan tersebut adalah: (1) Lebih fleksibel, karena dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan tuntutan masyarakat yang berubah; (2) Lebih efektif; (3) Lebih inovatif; (4) Menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas.

R. Tresna, menggolongkan desentralisasi menjadi *ambtelijke decentralisatie* (dekonsentrasi) dan *staatskundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan). Desentralisasi ketatanegaraan dapat berbentuk “desentralisasi territorial” dan “desentralisasi fungsional”. Desentralisasi jabatan (dekonsentrasi) adalah pemberian kekuasaan dari atas ke bawah di dalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata. Desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan. Lebih lanjut R. Tresna mengemukakan, desentralisasi dapat pula berbentuk “otonomi” dan *medebewind*. Otonomi mengandung makna *regeling* dan *bestuur*, sedangkan *medebewind* merupakan tugas pembantuan.

Dekonsentrasi menurut Arie S. Hutagalung dan Markus Gunawan adalah pelimpahan wewenang oleh pemerintah kepada pejabatnya di daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi terinci. Pada dekonsentrasi tersebut wewenang untuk mengurus dilimpahkan oleh pemerintah pusat, tetapi wewenang pengaturannya masih tetap ditangan mereka.

Dekonsentrasi menciptakan kesatuan administrasi atau instansi vertikal untuk mengemban perintah atasan. Kesatuan administrasi atau instansi vertikal tersebut merupakan bawahan dari pemerintah pusat, sehingga segala sesuatu yang dilakukan oleh penerima pelimpahan kewenangan (daerah atau instansi vertikal) adalah atas nama pemberi pelimpahan kewenangan (pemerintah pusat) dalam wilayah yurisdiksi tertentu. Selain itu, di dalam dekonsentrasi juga tidak terdapat

keputusan yang mendasar atau keputusan kebijaksanaan di tingkat daerah.²⁰

Tugas pembantuan (*medebewind*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sudah di kenal dalam perundang-undangan desentralisasi zaman Hindia Belanda. Secara umum, istilah *medebewind* diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan tertentu dengan mengikutsertakan *Provinciale Raad* atau *Regentschapraad*.²¹ Di Belanda, *medebewind* dipahami sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari Pusat atau daerah yang tingkatnya lebih atas oleh alat perlengkapan pemerintahan daerah yang lebih rendah tingkatannya. Urusan itu tidak beralih, tetapi tetap urusan pusat atau daerah atasan. Pertanggung jawaban tetap kepada kepala daerah setempat, namun cara kebijakan dan pengaturannya berada sepenuhnya pada daerah yang memberi bantuan.

Di Indonesia, menurut Soehino, asas tugas pembantuan adalah asas yang menghendaki adanya tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat Atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.²² Secara sederhana Zudan Arif Fakrulloh mengartikan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu apabila diperlukan.

Terlepas dari adanya perbedaan penafsiran dalam mendefinisikan otonomi daerah dan desentralisasi, pada prinsipnya antara dua konsep tersebut terdapat suatu interkoneksi yang linier. Desentralisasi dan otonomi daerah bagaikan dua sisi mata uang yang saling memberi makna satu dengan lainnya. Lebih spesifik, mungkin tidak berlebihan bila dikatakan ada atau tidak adanya otonomi daerah sangat ditentukan oleh seberapa jauh wewenang telah didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat ke pemerintahan daerah. Itulah sebabnya, dalam studi pemerintahan daerah para analis sering menggunakan istilah

²⁰ Arie Sukanti dan Markus Gunawan, *Op. Cit.*, hlm. 109-110.

²¹ Ismail Husin, dalam Hinc Pandjaitan, *Fungsi dan Akibat Hukum Keputusan Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Tugas Pembantuan Dikaitkan Pokok Pangkal Sengketa*, Tulisan dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 394.

²² Soehino, *Op.Cit.*, hlm. 132.

desentralisasi dan otonomi daerah secara bersamaan, interchange.²³ Jadi, penekanan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah adanya penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dalam beberapa wewenang tertentu.

Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintahan daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat. Untuk menyusun dan menyelenggarakan otonomi sebagaimana terkandung dalam berbagai gagasan dan dasar-dasar konstitusional yang ada maupun yang pernah ada harus bertolak dari beberapa dasar berikut:

1. Dasar permusyawaratan/perwakilan. Dasar ini merupakan pengejawantahan paham kedaulatan rakyat di bidang penyelenggaraan pemerintahan (politik). Pembentukan pemerintahan daerah otonomi adalah dalam rangka memberikan kesempatan rakyat setempat untuk secara lebih luas berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Dasar kesejahteraan sosial. Dasar kesejahteraan sosial bersumber baik pada paham kedaulatan rakyat di bidang ekonomi maupun paham negara berdasarkan atas hukum atau negara kesejahteraan. Kesejahteraan bertalian erat dengan sifat dan pekerjaan pemerintah daerah yaitu pelayanan. Hal ini dilakukan antara lain karena pusat lebih suka menunjuk pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas pelayanan yang mendapat bantuan dari pusat, semangat pelayanan tersebut harus disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan setempat.
3. Dasar kebinekaan. Disebutkan bahwa: "Descentralization to culturally distinctive subgroups is regarded by many as necessary for the survival of soccially heterogeneous states. Decentralization is seen as countervailing force to the centrifugal forces that threaten political stability".

²³ Zudan Arif Fakrulloh, *Konstruksi dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan dalam seminar nasional UUD 1945 Sebagai Hukum Tertinggi Dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium Ketiga, diselenggarakan atas kerjasama MKRI dengan PDIH Undip, Semarang, 5 Juli 2007, hlm. 9.

IV. PERJALANAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Menurut Bagir Manan, penentuan isi otonomi ditentukan oleh berbagai ajaran mengenai sistem otonomi (formil, materiil dan/atau riil).²⁴ Dalam perjalanan peraturan perundang-undangan sejak tahun 1945, telah dipergunakan semua sistem rumah tangga daerah dengan segala kelebihan dan kekurangannya.²⁵ Dari berbagai sistem otonomi, akhirnya sistem otonomi nyata (riil) yang dianggap paling memadai. Sistem otonomi ini pertama kali dicantumkan dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 sebagai pelaksanaan Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS 1950. UUDS 1950 memuat beberapa asas otonomi antara lain pemberian otonomi seluas-luasnya. Asas pemberian otonomi seluas-luasnya tetap dipertahankan dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1965.⁹⁵ Pada masa awal orde baru –dibawah semboyan melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen- kehendak melaksanakan otonomi seluas-luasnya tetap dipertahankan.

Apresiasi mengenai pentingnya prinsip otonomi daerah dan desentralisasi pada awal orde baru terlihat jelas dalam Ketetapan MPRS tanggal 5 Juli 1966 No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya Kepada Daerah. Ketetapan MPRS ini berisi 7 pasal sebagai berikut: (1) Menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama DPR-GR untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah, sesuai dengan jiwa dan isi UUD 1945, tanpa mengurangi tanggungjawab Pemerintah Pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap daerah-daerah; (2) Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya, semua urusan diserahkan kepada daerah, berikut semua aparatur dan keuangannya, kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-Undang; (3) Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuatu di bidang kepegawaian dalam lingkungan Pemerintah Daerah; (4) Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah diatur kembali sedemikian rupa sehingga pelaksanaan otonomi seluas-luasnya dapat terselenggara secara sehat; (5) Pemerintah bersama DPR-GR segera meninjau kembali Undang-Undang No. 18/1965, Undang-Undang No. 19/1965 dan ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1960 Paragraf 392 No. 1 angka 4, dan

²⁴ Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 182-183.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 184-185

menyesuaikannya dengan perkembangan baru dalam rangka kembali kepada UUD 1945 secara murni dan konsekuen; (6) Kedudukan khusus daerah Irian Barat ditiadakan dan selanjutnya disesuaikan dengan kedudukan daerah-daerah otonomi lainnya; (7) Selambat-lambatnya dalam tempo tiga tahun setelah dikeluarkannya ketetapan ini, tugas tersebut pada Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan 6 sudah dapat diselesaikan.

Dalam ketujuh pasal Ketetapan MPRS No. XXI/1966 tersebut jelas tergambar betapa pentingnya otonomi daerah itu di mata para anggota MPRS ketika itu. Menurut ketentuan Pasal 7, semua ketentuan yang dirumuskan dalam Ketetapan MPR tersebut sudah harus dilaksanakan paling lambat pada bulan Juli tahun 1969. Namun, pada kenyataannya di lapangan, idealisme yang muncul pada suasana peralihan kekuasaan yang menjanjikan demokrasi dan otonomi daerah itu tidak segera dilaksanakan. Sebabnya ialah, setelah segala sesuatunya mengalami penataan kembali, semangat yang muncul di tengah hiruk pikuk perjuangan demokrasi dan otonomi daerah pada tahun 1966 dan 1967, segera dikoreksi oleh suasana baru yang terbentuk sesudah itu, yaitu perlunya dilakukan konsolidasi kekuasaan pasca perubahan yang ditandai oleh terjadinya pergantian kekuasaan dari Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto. Dalam proses konsolidasi itu timbul arus balik dari gelombang desentralisasi ke arah sentralisasi.²⁶

Puncak dari arus balik ke arah sentralisasi itu terjadi pada tahun 1974, yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Melalui kedua UU ini, semua bangunan kelembagaan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa di seluruh Indonesiadiseragamkan secara nasional. Itulah yang dianggap banyak kalangan sebagai kesalahan fatal yang telah dilakukan selama masa pemerintahan orde baru, yaitu telah menyebabkan terjadinya malapetaka sejarah bagi pemerintahan daerah dan pemerintahan desa kita di seluruh tanah air.

Semangat ke arah sentralisasi di dalam UU No. 5 Tahun 1974 dapat dilihat dari satu kata yang terdiri dari dua huruf di dalam judul UU tersebut yaitu kata "di". UU No. 5 Tahun 1974 berjudul Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang No. 18

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 264.

Tahun 1965 yang berjudul Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (tanpa "di"). Mengenai mengapa ada tambahan kata "di" dijelaskan di dalam alinea pertama Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang menyatakan: "Undang-undang ini disebut "Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah", oleh karena dalam undang-undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah, yang berarti bahwa dalam undang-undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan di daerah. Dalam pelaksanaan azas desentralisasi dibentuklah daerah-daerah otonom, yaitu Daerah Tingkat I dan daerah Tingkat II (pasal 3 ayat (1)) dan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dibentuklah WilayahWilayah Administratif, yaitu Propinsi dan Ibukota Negara, Kabupaten, Kotamadya, Kota Administratif (jika dipandang perlu) dan Kecamatan (Pasal 72)."

Adanya wilayah-wilayah administratif sebagai penyelenggara azas dekonsentrasi sejak dari propinsi sampai kecamatan dan pengaturannya secara tegas dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 menunjukkan begitu kuatnya cengkeraman pemerintah pusat di daerah. Dalam hal ini Josef Riwu Kaho berkata:²⁷ "...Undang-undang ini tidak semata-mata menyoroti soal-soal desentralisasi, akan tetapi undang-undang ini sekaligus menyoroti bersama-sama dengan tidak kalah pentingnya, malahan dapat dikatakan lebih penting mengenai soal-soal dekonsentrasi, karena dekonsentrasi dan desentralisasi haruslah selalu berjalan bergandengan. Istilah "pemerintahan", setelah dipisahkan dari istilah "daerah", mengandung pengertian umum yang mencakup baik dekonsentrasi maupun desentralisasi."

Sementara dalam rangka pembelaan terhadap keberadaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Sujanto menulis: "adanya wilayah administratif dan pengaturannya secara tegas dalam undang-undang ini memang nampaknya sebagai sesuatu yang baru, akan tetapi sebenarnya hal tersebut hanyalah sekedar mengembalikan kepada prinsip dasar

²⁷ Josef Riwu Kaho, dalam Isbodroini Suyanto, *Otonomi Daerah dan Feomena Etnosentrisme*, Tulisan dalam Syamsudin Haris (ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 251.

yang sudah diletakkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya dalam Pasal 18 beserta penjelasannya. Jadi sebenarnya bukan sesuatu hal yang baru. Hal ini terasa sebagai sesuatu yang baru oleh karena selama ini dengan prinsip membagi habis wilayah negara ke dalam daerah-daerah otonom itu sebenarnya kita telah menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945. Dan penyimpangan yang sudah berlangsung terlalu lama tanpa ada reaksi apapun dari sesuatu pihak, akan menyebabkan bahwa penyimpangan tidak lagi terasa sebagai penyimpangan akan tetapi sebagai sesuatu yang wajar”. Sifatnya yang berkesan sentralistik juga dapat dilihat dari kedudukan kepala daerah yang sepenuhnya ditentukan oleh pusat tanpa bergantung dari hasil pemilihan DPRD. Kepala daerah dalam UU ini berfungsi sebagai perpanjangan tangan pusat yang menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi dan ia adalah juga sebagai kepala eksekutif dalam bidang desentralisasi. Kepala daerah hanya bertanggung jawab kepada Pusat dan tidak kepada DPRD. Ia hanya memberikan laporan kepada DPRD dalam bidang tugas pemerintahan daerah. Kedudukan kepala daerah sangat kuat dan sebagai penguasa tunggal.

Mengenai bentuk otonomi, Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa pemberian otonomi seluasluasnya ”dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah...”. Dari penjelasan ini dapat ditangkap bahwa otonomi luas secara instrinsik mengandung ancaman tertentu terhadap keutuhan negara kesatuan. Sayangnya tidak pernah ada kejelasan mengenai bagaimana sesungguhnya isi otonomi yang dikehendaki dan apakah mungkin menyebut otonomi seluas-luasnya mengandung bahaya, sedangkan hal tersebut belum pernah dilaksanakan atau ada pengalaman lain yang dapat dipergunakan sebagai petunjuk.

Pasca Orde Baru, setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul kembali dengan penuh janji dan optimisme. Dalam sidang MPR Tahun 1998, kebijakan desentralisasi itu dituangkan dengan jelas dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998. Ketetapan MPR tersebut berisi ketentuan tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan MPR ini berisi delapan pasal

sebagai berikut: (1) Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II secara proporsional perlu diwujudkan dengan pembagian sumber daya nasional yang berkeadilan dan adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah; (2) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah; (3) a. Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan. b. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efisien, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada koperasi, usaha kecil, dan menengah;²⁸ (4) Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah; (5) Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan; (6) Penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat; (7) Ketentuan seperti dimaksud dalam Ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-undang; (8) Ketetapan ini disahkan pada tanggal ditetapkan Sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR tersebut, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini mengacu Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 diganti menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Perubahan prinsip yang terjadi terhadap pengaturan pemerintahan daerah didasarkan pikiran perlunya memberikan kebebasan pada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas, nyata (riil) dan bertanggung-jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai kondisi daerah (lokalitas)

²⁸ Ditetapkan di Jakarta tanggal 13 November 1998 yang ditandatangani oleh Ketua MPR H. Harmoko, dan para wakil ketua MPR yaitu: Hari Sabarno, S.IP, M.B.A, M.M., dr. Abdul Gafur, H. Ismail Hasan Metareum, S.H., Poedjono Pranyoto, dan Hj. Fatimah Achmad, S.H.

masing-masing. Dengan demikian menurut I. Widarta, pikiran bahwa penguasa (pusat) adalah pihak yang serba tahu, hendaknya ditinggalkan dan digantikan dengan prinsip bahwa pemerintahan yang paling baik adalah pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Prinsip ini hendak mengakui pentingnya saluran aspirasi rakyat dan kontrol.²⁹

Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid¹⁰⁶ menyatakan kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten/kota. Hal itu ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberi peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (good governance).³⁰

Di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersimpulkan penyelenggaraan pemerintahan daerah ada 3 (tiga) prinsip yang dipakai yaitu: (1) Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan; (2) Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota; (3) Asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa.³¹ Dari ketiga prinsip di atas terlihat bahwa khusus untuk daerah kabupaten dan daerah kota, prinsip yang selama ini dijalankan (dalam UU No. 5 Tahun 1974) yaitu melaksanakan asas desentralisasi berdampingan dengan asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak berlaku lagi, karena penyelenggaraan asas desentralisasi di daerah kabupaten dan daerah kota dilaksanakan secara bulat dan utuh.

Dilandasi kenyataan ketidaksegeraan dilaksanakannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, maka dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, sekali lagi ditetapkan Ketetapan MPR yang merekomendasikan kebijakankebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah itu. Ketetapan MPR tersebut adalah TAP No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi

²⁹ I. Widarta, *Pokok-Pokok Pemerintahan daerah*, Pondok Edukasi, Bantul, 2005 hlm. 85.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2002, hlm. 14-15.

Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam lampiran ketetapan itu dipaparkan permasalahan-permasalahan mendasar yang dihadapi dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu: (1) Penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah pusat selama ini cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat; (2) Kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya ketergantungan daerah-daerah kepada pusat yang nyaris mematikan kreatifitas masyarakat beserta seluruh perangkat pemerintahan daerah; (3) Adanya kesenjangan yang lebar antara daerah dan pusat dan antar daerah sendiri dalam kepemilikan sumber daya alam, sumber daya budaya, infrastruktur ekonomi, dan tingkat kualitas sumber daya manusia; (4) Adanya kepentingan melekat pada berbagai pihak yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas MPR merekomendasikan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana di bawah ini: (1) UU tentang otonomi khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei tahun 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan; (2) Pelaksanaan otonomi daerah bagi daerah-daerah lain sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah dilakukan sesuai jadwal yang telah ditetapkan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut: a. Keseluruhan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari kedua Undang-Undang tersebut agar diterbitkan selambat-lambatnya akhir Desember tahun 2000. b. Daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh dapat segera memulai pelaksanaan terhitung 1 Januari 2001 yang tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. c. Daerah yang belum mempunyai kesanggupan melaksanakan otonomi daerah secara penuh dapat memulai pelaksanaannya secara bertahap sesuai kemampuan yang dimilikinya. d. Apabila keseluruhan peraturan pemerintah belum diterbitkan sampai dengan akhir Desember 2000, daerah yang mempunyai kesanggupan penuh untuk menyelenggarakan otonomi diberikan kesempatan untuk menerbitkan peraturan daerah yang mengatur pelaksanaannya. Jika peraturan pemerintah telah diterbitkan, peraturan daerah yang terkait harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah dimaksud; (3) Dalam rangka

penyelenggaraan otonomi daerah, masing masing daerah menyusun rencana induk pelaksanaan otonomi daerahnya, dengan mempertimbangkan antara lain tahap tahap pelaksanaan, keterbatasan kelembagaan, kapasitas dan prasarana, serta sistem manajemen anggaran dan manajemen publik; (4) Bagi daerah yang terbatas sumber daya alamnya, perimbangan keuangan dilakukan dengan memperhatikan kemungkinan untuk mendapatkan bagian dari keuntungan badan usaha milik negara yang ada di daerah bersangkutan dan bagian dari pajak penghasilan perusahaan yang beroperasi; (5) Bagi daerah yang kaya sumber alamnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kewajiban. Terhadap daerah-daerah yang memiliki sumber daya manusia terdidiknya terbatas perlu mendapatkan perhatian khusus; (6) Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah agar dibentuk tim koordinasi antar instansi pada masing-masing daerah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, memfungsikan lembaga pemerintahan maupun non pemerintahan guna memperlancar penyelenggaraan otonomi dengan program yang jelas; (7) Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya.³²

Sejalan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang luas itu, telah ditetapkan pula UU tentang Nanggroe Aceh Darussalam dan UU tentang Provinsi Papua yang masing-masing menjamin penyelenggaraan otonomi khusus di daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua. Akan tetapi dalam pelaksanaan otonomi daerah itu, di lapangan banyak sekali kasuskasus dan dampak samping yang terjadi dan menurunkan apresiasi masyarakat luas akan kebijakan otonomi daerah itu sendiri. Karena itu, dalam waktu baru sekitar empat tahun sejak dicanangkannya otonomi daerah itu, mulai muncul pendapat-pendapat kritis yang mulai menggugat keberadaan

³² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 269- 267.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dan bahkan mempersoalkan kembali kebijakan otonomi daerah yang dianggap sudah keablasan.

V. KESIMPULAN

Otonomi daerah di Indonesia menghadapi berbagai rintangan yang kompleks. Struktur kelembagaan yang rumit dan tumpang tindih, pembagian kewenangan yang tidak jelas, pendanaan daerah yang minim, mekanisme pengawasan yang lemah, kapasitas aparatur daerah yang rendah, dan intervensi pemerintah pusat yang kuat menjadi beberapa contohnya. Tantangan-tantangan ini menghambat kelancaran pelaksanaan program pembangunan, memicu konflik dan inefisiensi, serta melemahkan semangat otonomi daerah. Meskipun berbagai rintangan ini ada, otonomi daerah tetap menjadi langkah krusial untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih baik dan dekat dengan masyarakat. Mengatasi rintangan-rintangan ini dan memperkuat sistem otonomi daerah menjadi kunci untuk mencapai pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian Nasional (BKN) (2020). Laporan Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja (JAJBK) Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Pemerintah Daerah.
- Bintoro, T. (2016). Desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia: Sebuah kajian kritis. Jurnal Ilmu Politik
- Febrian, Hirarki Aturan Hukum di Indonesia, Disertasi pada Program Pascasarjana Unair, Surabaya, 2004
- Laporan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2021.
- Mahfud, M. D. (2010). Otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia: Sebuah kajian hukum dan politik. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahfud, M. D. Analisis Isi (Content Analysis) Tentang Karakter Produk Hukum Zaman Kolonial, Studi tentang Politik dan Karakter Produk Hukum Pada Zaman Penjajahan Di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 1999
- Mardiasmo, A. (2003). Otonomi daerah di Indonesia: Sebuah analisis kritis. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Nasmascher & A. Norton, dalam S.H. Sarundajang, Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Sarundajang, 2000. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Syarif Hidayat, Refleksi Realitas Otonomi Daerah, Pustaka Quantum, Jakarta, 2002