

Penulis:
Uyan Wiryadi



PENGAWASAN PROPINSI TERHADAP KABUPATEN DAN KOTA PASCA AMANDEMEN



**Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

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

**Pengawasan Propinsi terhadap Kabupaten dan Kota Pasca
Amandemen**

Penulis
Uyan Wiryadi

Penerbit:
CV. Green Publisher Indonesia



**CV. GREEN
PUBLISHER**

**Pengawasan Propinsi terhadap Kabupaten dan Kota Pasca
Amandemen**

Penulis:

Uyan Wiryadi

ISBN:

978-623-8479-89-4

Perancang Sampul:

Nur Muhamad Safi'i

Penata Letak:

Komarudin

Vivi Meilinda

Editing:

Komarudin

Penerbit:

CV. Green Publisher Indonesia



CV. GREEN
PUBLISHER

Hak Cipta:

Hak Cipta 2024, Pada Penulis

Copyright © 2024 by CV. Green Publisher Indonesia

Kata Pengantar

Daftar Isi

Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi.....	v
Bab 1 Pengantar.....	1
Bab 2 Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	18
Bab 3 Kewenangan Propinsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	53
Bab 4 Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	116
Bab 5 Kesimpulan dan Saran.....	153

BAB 1

PENGANTAR

Salah satu permasalahan yang mengemuka pasca runtuhnya kekuasaan pemerintahan Presiden Suharto adalah masalah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Persoalan ini sebenarnya sudah berkembang sedemikian rupa pada pemerintahan Soekarno. Karena itu, reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah runtuhnya rezim Suharto menjadi salah satu agenda reformasi yang harus diupayakan. Kondisi tahun 1950-an sebenarnya awal gejolak politik nasion dewasa itu. Misalnya terdapat sejumlah pemberontakan daerah yang menuntut kemerdekaan, seperti Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Sumatera Selatan. Selain itu masih terdapat pemberontakan kecil yang antara lain terjadi di Jawa Barat di awal 1960-an yang terkait dengan isu etnis Cina. Peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam periode tersebut merupakan permasalahan politik yang pelik dari kedua pemerintahan tersebut.

Upaya untuk memperbaiki kondisi pemerintahan daerah era Suharto dimulai dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Secara teoritis undang-undang tersebut menganut model efisiensi struktural (*Structural Efficiency Model*) yang menekankan pada efisiensi penyelenggaraan pemerintah berupa unifoninitas dan pengendalian sebagai pintu intervensi pemerintah dan pengendalian sebagai pintu intervensi pemerintah pusat. Berdasarkan kriterium ini,

pemerintah pusat memangkas jumlah susunan daerah otonom, pembatasan peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat. Selain itu juga ditandai oleh keengganan Pusat untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom. Cenderung mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Paradoks di antara efisiensi yang memerlukan wilayah daerah otonom yang luas agar tersedia sumber daya yang memadai dengan kekhawatiran separatisme jika daerah otonom terlalu luas.

Ekses dalam pengaturan pemerintahan daerah seperti tercermin dalam Undang-uridang No. 511974 tersebut pasca pemerintahan Suharto mendapat reaksi untuk segera diubah. Karena itu, muncul gagasan untuk refonasi pemerintahan daerah Menurut penelitian yang dilakkan oleh International IDEA (*Institute for Democracy And Electoral Assitance*) agenda reformasi dalam proses demokratisasi di Indonesia mencakup perscalan, Konstitusionalisme dan Aturan Hukum, Otonomi Daerah, Hubungan Sipil Militer, Masyarakat Sipil, Pembangunan Sosial-Ekonomi, Gender, dan Pluralisme Agama.

Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan antara Pusat dan Daerah yang tentu saja menimbulkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah Masalah ini mencuat dengan isu disintegrasi bangsa berupa ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Isu ini kemudian bergeser ke arah pewacanaan

negara federal yang kemudian berujung pada pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah melalui Undang-Undang 22 Tahun 1999.

Apabila dicermati Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan pada prinsip pemberian otonomi daerah sesungguhnya telah menjadi konsensus nasional seperti telah diamanatkan Undang-Undang Dasar 19'15 itu. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Moh. Hatta yang menyatakan bahwa otonomisasi suatu Masyarakat oleh Pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya Prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat.

Dengan demikian, otonomi daerah sebaiknya dipandang tidak hanya sebagai pemberian sejumlah hak dan kewajiban kepada masyarakat melalui pemerintahan di daerah. Namun sebaiknya dilihat dari sudut pandang bahwa otonomisasi bagi daerah adalah upaya perwujudan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah pada khususnya, Indonesia umumnya. Akan tetapi, akibat berbagai kepentingan yang terkait, seperti ekonomi, politik dan budaya, maka pengejawantahan otonomi daerah dalam kenyataannya bukanlah persoalan yang mudah untuk dilaksanakan terutama bagi pemerintahan pusat sendiri sebagai pemegang kendali utama dalam konstruksi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab demikian, sejarah menunjukkan bahwa upaya untuk menciptakan

otonomi daerah telah mengalami pasang surut sepanjang kemerdekaan Indonesia dan bahkan sebelum Indonesia merdeka. Pasang surut itu dapat dimaknai sebagai ketegangan politik yang intinya tidak terletak pada hubungan antar Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah semata, namun jauh lebih kompleks. Hal ini terlihat jelas dari hampir semua tulisan yang menjelaskan fenomena tersebut. Ichlasul Amal dalam bukunya yang berjudul *Regional and Central Government in Indonesian Politics*.

Melalui buku itu, Amal menjelaskan paling tidak terdapat empat pilar penyebab munculnya pemberontakan daerah di era Orde Lama. Pertama, pemberontakan luar Jawa dilatar belakangi oleh ketimpangan struktur ekonomi yang mencolok antara Jawa dan luar Jawa. Pulau Jawa yang sangat padat penduduknya menekankan pada aktivitas manufaktur dan berperan menjadi '*net importer*', sementara luar Jawa menjadi andalan utama untuk kepentingan ekspor. Struktur ekonomi yang diwariskan oleh pemerintah kolonial Belanda ini jauh banyak menguntungkan Jawa dibandingkan dengan daerah di luar Jawa. Kekecewaan luar Jawa di bidang ekonomi diperparah oleh kondisi politik yang dimonopoli oleh Jawa yang menipiskan harapan luar Jawa untuk mempengaruhi proses politik nasional. Partai terbesar pada Pemilu 1955 adalah PNI yang berbasis Jawa. Dua partai terbesar lainnya, NU dan PKI juga berbasis di Jawa. Sementara, hanya ada satu partai berbasis di luar Jawa yang berpengaruh yaitu Masyumi. Untuk kasus Sumatera Barat, kekecewaan ini ditambah oleh mundurnya Muhammad Hatta yang

kelahiran Sumatera Barat, dari jabatan Wakil Presiden pada tahun 1956.

Penjelasan kedua, pemberontakan daerah Orde Lama tersebut didorong oleh kekecewaan terhadap sistem pemerintahan yang sentralistis yang tidak memberikan ruang yang memadai terhadap otonomi daerah merupakan syarat minimal yang memungkinkan daerah untuk menjaga kepentingannya. Namun, pemerintah yang berjalan sampai menjelang 1957 cenderung bersifat sentralistis. Pembentukan Republik Indonesia Serikat di akhir 1940-an dengan cepat dikembalikan ke bentuk negara kesatuan. Para birokrat yang profesional cenderung untuk menghalangi proses desentralisasi. Kondisi ini menimbulkan kekecewaan yang tinggi di kalangan politisi daerah. Tatkala pemerintahan pusat mulai berusaha untuk mengembangkan otonomi daerah pada tahun 1957 dengan lahirnya UU 1 tahun 1957, bersamaan dengan itu kekecewaan daerah sudah memuncak dan respon pemerintah pusat ini sudah terlambat.

Penjelasan selanjutnya lebih melihat pada permasalahan non-kedaerahan. Penjelasan kedua munculnya pemberontakan daerah di era Orde Lama adalah pengorganisasian militer yang berkoisidensi dengan perorganisasian sipil dan bahkan sekaligus menjadi satu kesatuan dengan polarisasi kultural. Kepemimpinan militer di daerah mempunyai wilayah konsiden dengan kepemimpinan sipil sehingga di antara keduanya mudah untuk menyatu dengan nama daerah. Kemudian, profesionalisasi dan rasionalisasi organisasi militer yang

dilakukan oleh militer pusat didikan Eropa telah merugikan para militer daerah yang berpendidikan formal rendah. Oleh karena itu, penjelasan ini mengajukan argumen bahwa pemberontakan daerah lebih didorong oleh konflik internal militer yang kemudian menyatu dengan kepemimpinan sipil dan solidaritas kultural.

Penjelasan terakhir yang juga tidak secara langsung terkait dengan kedaerahan adalah perdebatan mengenai dasar negara juga jadi pemicu munculnya pemberontakan daerah. Ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Pancasila sebagai dasar negara bagi Republik Indonesia yang akan diproklamirkan pada tahun 1945, sejak itu pula muncul gerakan-gerakan penolakan. Pemberontakan Darul Islam adalah salah satu buktinya di awal kemerdekaan. Sejak awal 1950-an pertentangan antara para nasionalis di bawah Soekarno yang secara tegas mendukung Pancasila dengan Masyumi yang mendukung Islam sebagai dasar negara semakin tajam. Pertentangan antara nasionalis yang menjadi aktor dominan di pemerintahan pusat ini dengan Masyumi, secara cepat menjadi perseteruan antara pusat (Jawa) dan luar Jawa sesuai dengan peta geografi basis sosial mereka.

Pada masa Pemerintahan Orde Baru dibangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat proses pembangunan di berbagai bidang, terutama dalam bidang otonomi. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan RI di Daerah dan Undang-

undang No. 5 Tahun 1979 mengedepankan pelaksanaan pemerintahan daerah dengan model penyelenggaraan sentralisasi, dekonsentrasi dan desentralisasi yang menurut sejumlah kalangan sangat rawan bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Namun desentralisasi penyelenggaraan Pemerintahan di daerah desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan di Daerah merupakan tuntutan zaman. Karena hal ini akan mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, juga akan menciptakan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Di samping itu, desentralisasi akan menopang dan memperkuat negara kesatuan, bukan sebaliknya. Mengapa demikian? Karena, dengan semakin mendekatnya hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya, maka akan tercipta legitimasi kekuasaan pemerintahan. Akhirnya dukungan masyarakat terhadap pemerintah menjadi kuat pula. Kekhawatiran akan ancaman disintegrasi karena desentralisasi sebenarnya kurang berdasar, apalagi ada kebijaksanaan pembinaan teritorial dari Dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Untuk mewujudkan Pemerintahan Daerah yang dekat dengan rakyat di daerah, maka perlu redifinis tentang Pemerintahan Daerah, sehingga Undang-Undang No. 5/1974 sudah seharusnya diubah dengan sebuah undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru, yang lebih mencerminkan kehendak masyarakat di daerah. Rekrutmean pejabat pemerintahan di daerah, dengan sendirinya, sudah seharusnya melibatkan warga masyarakat di daerah terutama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kecenderungan model yang

dianut dalam penyelenggaraan otonomi daerah menurut kedua Undang-undang No. 5/1974 adalah model *integrated field administration*.

Dianutnya model tersebut terjadi karena kekelirnan penafsiran terhadap Pasal 18 UUD 1945 oleh UUD No. 5/1974 yang berakar pada kekeliruan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang diberikan oleh Soepomo. Wacana yang sesungguhnya melatarbelakangi Pasal tersebut adalah hanya mengenai desentralisasi. Namun penjelasan yang diberikan oleh Soepomo sangat dipengaruhi oleh pengalaman empirik penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa Hindia Belanda yang dirintis melalui RR 1854 Pasal 68a, 68b, dan 68c, yang dikenal dengan *Wehtoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsche Indie* (S 1903/329). Peraturan ini kemudian dirformasi dengan *Wet of de Bestuursherforming* 1922.

Akibat dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sentralistis, terjadi berbagai kesenjangan yang kemudian disadari sebagai salah satu penyebab krisis nasional. Kesenjangan itu meliputi sektor ekonomi, politik, sosial dan budaya. Di sektor ekonomi terlihat secara jelas bahwa masih saja terdapat sejumlah besar daerah tertinggal dengan masyarakatnya secara mayoritas masih berada di bawah garis kemiskinan. Sedangkan di bidang politik, masyarakat di daerah tidak dilibatkan secara langsung dalam proses pengambilan keputusan tingkat nasional. Sehingga hal demikian, menyebabkan

persoalan daerah tidak terakomodasi secara signifikan dalam hasil (*total outcome*) penentuan kebijakan nasional.

Oleh karena demikian, pembangunan untuk meningkatkan dan mempercepat pembangunan di daerah merupakan suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari. Arah kebijakan pembangunan daerah sesuai dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004, secara garis besar adalah mengembangkan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, maupun melakukan pengkajian atas kebijakan tentang berlakunya Otonomi Daerah bagi provinsi, kabupaten/kota, dan desa serta mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang lebih luas melalui desentralisasi perizinan dan investasi serta pengelolaan sumber daya. Di samping itu memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka melaksanakan fungsi dan perannya guna penyelenggaraan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada Bab I poin a tentang Dasar Pemikiran juga menghendaki perwujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan Pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini merupakan salah satu misi dalam GBHN 1999 yang disebutkan dalam point ke-8, yakni meningkatkan pembangunan di seluruh daerah, terutama di kawasan timur Indonesia, daerah perbatasan dan wilayah tertinggal

lainnya dengan berlandaskan pada prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Namun, berdasarkan Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dengan demikian, tujuan pembangunan daerah yang akan dicapai dalam jangka waktu lima tahun (GBHN 1999-2004) kedepan adalah memantapkan perwujudan Otonomi Daerah melalui peningkatan kapasitas daerah agar terselenggara pemerintahan yang baik, kinerja pelayanan umum yang efektif, efisien, serta tumbuhnya prakarsa dan partisipasi masyarakat secara luas. Di samping itu, meningkatkan Pembangunan pedesaan dan perkotaan pengembangan wilayah tertinggal dan perbatasan, pengembangan permukiman serta pengelolaan penataan, pengembangan permukiman serta pengelolaan penataan ruang dan pertahanan guna mendukung pemulian ekonomi nasioanal dan penguatan landasan pembangunan yang berkelanjutan, dan sekaligus mempercepat pemertaan pertumbuhan ekonomi antar daerah. Tap MPR yang kemudian dituangkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara menurut Benyamin Hoessein menganut local

democracy model dan selanjutnya digunakan sebagai patokan dalam menyusun Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Melalui model demokrasi lokal penulis berpendirian, daerah dapat berperan serta secara aktif dalam seluruh proses pembangunan partisipatoris yang berlangsung di daerah. Daerah otonom menurut Undang-undang Nomor 22/1999 adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah Negara Kesatuan RI dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat Otonom. Pembentukan daerah-daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi. Daerah-daerah tersebut berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Daerah-daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hierarki satu sama lainnya.

Undang-undang Nomor 22/1999 telah merubah model penyelenggaraan Pemerintahan daerah dari model "*structural efficiency model*" menjadi "*local democracy model*". Hubungan Pemerintahan subordinat berubah menjadi koordinasi sebagai konsekuensi perubahan dari dianutnya "*integrated prefectoral/system*" yang utuh menjadi "*integrated prefectoral system*" yang parsial pada tingkat propinsi. Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang semula diberikan secara terbatas dan rinci

menurut "*ultra-vires doctrine*" digantikan dengan merinci urusan pemerintah menurut "*general competence*" atau "*open end arrangement*". Pola pendanaan pembangunan juga bergeser dari "*specific grant*" kepada "*block grant*".

Setelah berjalan sekitar empat tahun, penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22/1999, telah menunjukkan berbagai dampak positif maupun negatif. Salah satu dampak negatif yang menonjol adalah mekanisme pengawasan yang tidak dapat dilaksanakan secara efektif terhadap pemerintah daerah. Hal ini merupakan konsekuensi dari hubungan yang tidak bersifat hirarki antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 22/1999 dinyatakan bahwa hubungan antara pusat dan daerah tidak lagi bersifat hirarki. Bupati bukan lagi bawahan Gubernur, dan hubungan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten serta kota tidak lagi bersifat subordinatif, melainkan hanya koordinatif. Elemen hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal ini dan ditetapkannya prinsip kekuasaan asli atau sisa yang berada di daerah kabupaten dan kota merupakan ciri-ciri penting sistem federal. Oleh karena itu, ada yang menafsirkan bahwa meskipun struktur organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan, kita juga mengadopsi pengaturran-pengaturan yang bersifat federal arrangement. Akan tetapi elemen pengaturran-pengaturan yang

disebut federalistis inilah yang justru mendapat banyak kritikan dari golongan yang bersikap skeptis atas masalah ini.

Dampak negatif tersebut disadari terutama dari kalangan pemerintah, adalah salah satu kelemahan Undang-undang Nomor 22/1999. Sehingga mulai dilakukan pembahasan tentang perubahan undang-undang tersebut. Perubahan UU Nomor 22/1999 juga terkait erat dengan perubahan Pasal 8 UUD 1945 yang secara substantif menunjukkan adanya hubungan hirarki antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang."

Perubahan terhadap UU Nomor 22/1999 juga harus dilakukan berdasarkan pada Tap MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah pada butir 7 Rekomendasinya. Rekomendasi tersebut muncul karena beberapa permasalahan mendasar yang dihadapi. Dalam perspektif Undang-Undang Dasar 1945 (hasil perubahan, Pemerintahan nasional Indonesia berasaskan kesatuan dan persatuan sesuai dengan sila Persatuan Indonesia dalam Pancasila dan asas negara kesatuan yang

tertuang dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945. Asas kesatuan dan persatuan ini seharusnya menjadi asas pembinaan perlembagaan.

Oleh karena itu, aspek pengawasan merupakan salah satu aspek penting dalam sebuah organisasi pemerintahan nasional yang mencirikan kesatuan dan persatuan, termasuk di dalamnya organisasi pemerintahan. Dengan demikian fungsi pengawasan dalam pengelolaan organisasi dikenal dengan istilah fungsi pengendalian (*controlling*) dimiliki oleh Pemerintah Pusat.

Fungsi pengendalian mencakup, (1) menetapkan standar prestasi, (2) mengukur prestasi sekarang dan membandingkannya dengan standar yang telah ditetapkan dan (3) mengambil tindakan untuk mengoreksi prestasi yang tidak memenuhi standar. Pelaksanaan fungsi ini tidak dapat dilepaskan dari ketiga fungsi manajemen yang diserahkan kepada daerah. Keberhasilan pemerintah daerah diukur dari kemampuannya untuk melaksanakan ketiga fungsi tersebut. UU Nomor 22/1999 menyebut fungsi pengendalian ini dengan istilah "pembinaan dan pengawasan".

Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 20/2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyatakan: (1) Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah, Pemerintah melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten dan kota kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah Sesuai

peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa bidang pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan daerah di kabupaten/kota gubernur sebagai wakil pemerintah memiliki kewenangan untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintah daerah. Secara teoritis sebenarnya Gubernur telah memiliki landasan yang kuat dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di kabupaten/kota, namun dalam proses implementasinya tidak berjalan lancar. Hal ini antara lain dikarenakan secara normatif propinsi dan kabupaten/kota tidak mempunyai hubungan hirarkis satu sama lain, sebagaimana dimaksud pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah. Padahal pasal 31 ayat (1) Undang-undang Nomor 22/1999, telah menegaskan bahwa Gubernur karena jabatannya adalah wakil pemerintah.

Menurut Bhenyamin Hoessein, beberapa materi dari Undang-Undang Nomor 22/1999 yang perlu direvisi terkait dengan formulasi konstitusi hasil amandemen, diantaranya adalah masalah otonomi provinsi, kabupaten dan kota tersusun secara hirarkis. Agar tercipta kondisi harmonis, maka perlu pengaturan pola hubungan antara perda provinsi dan perda kabupten/kota yang bersifat hirarkis. Di samping itu, sistem pengawasan oleh pemerintah kepada provinsi dan kabupaten/kota bersifat hirarkis pula.

Perbedaan konsepsi hubungan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota yang semula tidak bersifat

berjenjang dalam artian pemerintahan secara *top down* tidak dapat mengendalikan penyelenggaraan Pemerintahan sehari-hari. Kemudian menjadi dapat mengendalikan Berdasarkan pada berbagai permasalahan otonomi yang muncul, tentu membawa konsekuensi pada aspek pengawasan yang merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi terhadap Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini menjadi salah satu hal yang penting untuk diketahui mengingat arti penting pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Oleh karena itu, melalui Undang-undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (1) mengatakan: "Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasan hubungan antar susunan pemerintah". Ketentuan ini merupakan koreksi atas ketiadaan mekanisme pengawasan vertikal akibat dihapuskannya hubungan hirarki yang melekat dalam Undang-Undang Nomor 22/1999. Dengan demikian, tentang Pemerintahan Daerah tersebut telah dipandang tidak sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan tuntutan penyelenggaraan Otonomi Daerah sehingga perlu diganti.

Pergantian itu sendiri telah menghasilkan Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui perangkat ketentuan normatif itu, dapat dimaknai bahwa pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah

yang saling terkait tergantung dan sinergis sebagai sistem pemerintahan. Dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, dikatakan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk propinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Jika diperhatikan, kata Gubernur yang tertera dalam pasal ini telah menggunakan huruf kapital, sedangkan bupati dan walikota diawali dengan huruf kecil. Dengan demikian, dapatlah dipahami Gubernur/Kepala Daerah akan kembali berperan sebagai Kepala Pemerintahan di daerah yang membawahi bupati dan walikota.

BAB 2

PENGAWASAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

2.1. Pemerintahan Daerah Dalam Negara Kesatuan

Dalam sebuah konstitusi, selain mengatur pembagian kekuasaan secara horisontal, yaitu pembagian kekuasaan antara kekuasaan-kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif yang dikenal dengan istilah trias politica. Konstitusi pada umumnya juga mengatur pembagian kekuasaan secara vertikal atau mengatur bangunan negara sehingga menurut Kusnadi dan Bintan Saragih secara teoritis dikenal adanya tiga bentuk konstitusi :

- (1) Konstitusi yang unitaris dengan bangunan negara kesatuan;
- (2) Konstitusi yang federal dengan bangunan negara federal; dan
- (3) Konstitusi yang konfederalistis dengan bangunan negara konfederasi

Mac Iver menyatakan bahwa dalam negara demokrasi, seperti halnya oligarki, dapat berbentuk unitaris atau kompositif. Negara yang kompositif adalah bersatunya sejumlah satuan-satuan politik pada satu pemerintahan, namun tetap menjalankan urusannya masing-masing. Kesatuan-kesatuan tersebut mendirikan kekuasaan yang berdaulat dalam sebuah perserikatan federal atau yang disebut dengan federasi. Federasi berbeda dengan perserikatan negara-negara yang memiliki pemerintahan bersama-sama antara negara-

negara pembentuknya. Pada tipe negara konfederasi ini, pemerintahan bersama hanya berhubungan dengan negara-negara yang membentuknya, bukan warga negara Mac Iver menandakan sebuah negara disebut sebagai sebuah kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sama dan tidak sederajat selanjutnya dikatakan :

Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dan tidak ada saingannya. Kekuasaan pemerintah yang di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom.

Salah satu ciri khusus dalam negara kesatuan menurut C.F. Strong adalah adanya satu lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan tertinggi pada pusat kekuasaan. Sedangkan pada negara federal kekuasaan legislatif dibagi antara kekuasaan pusat dan unit-unit yang lebih kecil. Kedaulatan secara internal yang berarti supremasi dari seseorang atau sebuah badan atas individu-individu atau asosiasi-asosiasi dalam wilayah yurisdiksi negara tersebut. Sedangkan kedaulatan dalam arti eksternal adalah kebebasan mutlak sebuah negara secara keseluruhan dalam berhubungan dengan semua negara-negara lain.

Inti dari negara kesatuan adalah kedaulatan yang tidak terbagi, sehingga kekuasaan pemerintah pusat tidak terbatas. Konstitusi dalam negara kesatuan tidak memberikan kekuasaan legislasi selain kepada sebuah badan di tingkat pusat. Jika

pemerintah pusat memandang perlu untuk mendelegasikan kekuasaan pada unit yang lebih kecil, hal tersebut dilakukan atas otoritas yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Hal ini tidak berarti tidak ada badan pembuat hukum yang bersifat subsider, tetapi keberadaan dan penghapusannya merupakan kebebasan kewenangan dari otoritas pusat. Hal ini juga sangat memungkinkan adanya pertentangan antara kekuasaan pusat dan daerah. Dengan demikian, kualitas sebuah negara kesatuan menurut Strong adalah sebagai berikut :

"The two essential qualities of a unitary state may therefore be said to be (1) the supremacy of the central parliament and (2) the absence of subsidiary sovereign bodies".

Dalam pengertian dan karakteristik negara kesatuan, walaupun kedaulatan tidak terbagi dan pemerintah pusat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi, termasuk dalam hal mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit yang lebih kecil (pemerintahan daerah) atau tidak, namun kemungkinan pembentukan pemerintahan daerah tetap ada berdasarkan kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Sentralisasi dan desentralisasi bukan merupakan sesuatu yang dikotomis, tetapi bersifat kontinum. Menurut Bhenyamin Hoessein, kedua asas tersebut tidak dapat dipilih salah satu, tetapi harus memilih alternatif yang ketiga, yaitu sentralisasi dan desentralisasi bagi organisasi negara Indonesia. Sentralisasi berperan untuk menciptakan keseragaman dalam penyelenggaraan

berbagai fungsi organisasi, sedangkan desentralisasi berperan untuk menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi sesuai dengan keberagaman masyarakat. Dengan mengikuti pendapat Kelsen, Bhenymin Hoessein menegaskan bahwa tidak mungkin terdapat *total centralization & total decentralization*. Di samping itu, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan di negara keatuan yang sepenuhnya diselenggarakan secara desentralisasi. Penyelenggaraan asas desentralisasi selalu oleh unsur sentralisasi. Dalam negara kesatuan, desentralisasi diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Karena itu, Kusnadi dan Bintan Saragih kembali menegaskan :

Sedangkan dalam negara federal desentralisasi diselenggarakan oleh Pemerintah Negara Bagian. Sebuah negara kesatuan dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki dua ciri umum, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau Kepala Wilayah, Kepala Instansi, vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari urusan Pemerintah Pusat sebagai tingkat atasannya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Selain itu dalam rangka desentralisasi sering disertai tugas sertr, tantra (*mederbewid*).

2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Hampir tidak dapat dipungkiri bahwa dalam mengelola sistem kekuasaan apapun bentuk pemerintahannya, penulis menyadari selalu menggunakan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Oleh sebab itu dalam asas sentralisasi, perumusan kebijakan (*policy making*), pelaksanaan kebijakan (*policy execution*) serta evaluasi ditentukan oleh pemerintah pusat.

Desentralisasi adalah bentuk pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah, untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang diakibatkan dari hal tersebut. Secara sederhana desentralisasi dapat dimaknai sebagai peralihan kewenangan dari Lingkungan Pemerintahan Pusat (Central Government) ke Lingkungan Pemerintahan daerah (Local Government) untuk mengatur dan mengurusinya berdasarkan kondisi riil di daerah tersebut.

Menurut Bhenyamin Hoessein, dalam pustaka Inggris konsep *decentralization* acapkali mencakup sub konsep : *devolution* dan *deconcentration*. Sedangkan dalam pustaka Amerik Serikat konsep *decentralization* mencakup sub konsep *political decentralization* dan *administrative decentralization*. Sub konsep *political decentralization* sebagai padanan *devolution*, sedangkan sub konsep *administrative decentralization* sebagai padanan *deconcentration*.

Luas atau sempitnya arti konsep desentralisasi juga dapat dijumpai dalam pustaka Belanda. Dalam arti luas konsep tersebut mencakup *staatskundige decentralisatie* dan *ambtelijke* atau *administrative decentralisatie*.

Devolusi berkaitan erat dengan konsep *local government* dan konsep *local autonomy*. *Devolution* diartikan sebagai pembentukan dan penguatan *local government* yang aktivitasnya secara substansial berada di luar pengadilan langsung Pemerintah. Dilihat dari *context* dan *content*-nya, konsep *local government* dapat mengandung tiga arti, yaitu : pertama, *local government* yang berarti pemerintah lokal yang kerap saling dipertukarkan dengan istilah *local authority* padahal kedua istilah ini mengacu pada *council* dan unsur eksekutif yang rekrutmennya atas dasar pemilihan. Kedua, *local government* berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal, atau lebih pada fungsi, sedangkan yang pertama adalah pada organ. Ketiga, *local government* berarti daerah otonom, namun secara konseptual dan empirik merupakan istilah untuk menunjuk pada Masyarakat setempat, bukan daerah Cakupan desentralisasi tersebut dapat dibandingkan dengan pendapat yang mengemukakan pengertian desentralisasi yang lebih bemuansa politis dan yuridis.

Desentralisasi dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu: pertama, dekonsentrasi (*deconsentratie*) atau *ambtelijke decentralisatie*, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan

pelaksanaan tugas pemerintahan. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundang-undangan dan pemerintahan (*regelnde bestuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam iingkungannya.

Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, terutama Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mengenal 3 asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan (*medebewind*). Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Sedangkan tugas perbantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Desentralisasi dapat dibagi menjadi beberapa macam sistem. Membagi desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu: Desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam

daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional, yaitu pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu. Misalnya, mengurus suatu kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu daerah. Desentralisasi Kebudayaan (*culturele decentralisatie*), yaitu pemberian hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.

Dari beberapa macam desentralisasi tersebut, desentralisasi yang sesuai dengan pengertian yang telah diuraikan, terutama melalui pengertian yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, adalah desentralisasi politik. Desentralisasi dalam hal ini adalah pembelian hak dan kewenangan pada badan-badan politik di daerah-daerah, yaitu badan-badan yang mewakili rakyat dalam suatu daerah yang didapat karena pemilihan.

Desentralisasi dalam negara kesatuan melahirkan daerah otonom, yaitu suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan inisiatif sendiri. Pemerintah Pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom. Sedangkan penyelenggaraan dekonsentrasi menghasilkan wilayah-wilayah atau daerah administrasi.

Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilakukan menurut asas desentralisasi, atau dekonsentrasi, atau tugas perbantuan, ataupun gabungan diantaranya

yang mempengaruhi kekuasaan dan bentuk pemerintahan daerah. Walaupun demikian secara teoritis adanya satuan pemerintahan dalam teritorial yang lebih kecil untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri memang dibutuhkan, dengan alasan-alasan : Untuk Mencegah penumpukan kekuasaan yang dapat memberi ruang terjadinya tirani; Sebagai upaya demokratisasi; Untuk memungkinkan tercapainya pemerintahan yang disen; Untuk memberikan perhatian pada kekhususan masing-masing daerah; Agar Pemerintah Daerah dapat langsung membantu penyelenggaraan Pembangunan.

Pentingnya daerah otonom dalam sebuah negara juga dikemukakan oleh Prawirohardjo dan Pamuji yang dikutip oleh Cornelis Lay sebagai berikut : to realize and implement the democratic philosophy; to realize national freedom and to create a sense of freedom to the region; to train the region to achieve the maturity and be able to manage their own affairs and interesteffectively as soon as possible; to provide political schooling for the whole people; to provide channels for regionals aspiration and participation; to make the government in general optimally efficient and effective.

Berdasarkan beberapa Pemikiran tersebut di atas, dan berlandaskan pada sejumlah peraturan perundangan yang berlaku, maka Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta mengemukakan alasan-alasan hadimya Pemerintahan Daerah sebagai berikut :

Sebagai perwujudan fungsi dan peran negara modern, yang lebih menekankan pada upaya memajukan kesejahteraan umum (*welfare state*). Peran tersebut membawa konsekuensi pada semakin luasnya campur tangan negara dalam mengatur dan mengurus aktivitas warga negara demi pencapaian tujuan negara. Fakta kemajemukan (heterogenitas) masyarakat Indonesia, baik dari segi teritorial, suku, golongan, dan agama, membawa konsekuensi kepada kompleksnya persoalan-persoalan kemasyarakatan yang harus dipecahkan oleh negara. Kenyataan ini mendorong negara untuk membuka dalam partisipasi masyarakat untuk ikut memikirkan dan menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut. Salah satunya yaitu dengan memberikan kesempatan kepada satuan pemerintahan teritorial terdekat dengan rakyat, yaitu Pemerintah Daerah (*local government*) untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah Daerah itu diberikan kewenangan-kewenangan tertentu untuk mengatur dan mengurus aktivitas pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya. Hadirnya otonomi daerah dapat pula didekati dari perspektif politik Negara sebagai organisasi kekuasaan, yang didalamnya terdapat lingkungan-lingkungan kekuasaan, baik pada tingkat supra struktur maupun infrastruktur, cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Untuk menghindari hal itu, diperlukan pemencaran kekuasaan (*dapersed of power*). Pemencaran kekuasaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dengan membentuk satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dan dekat dengan rakyatnya. Satuan teritorial

tersebut dikenal dengan sebutan daerah-daerah Propinsi, Kabupaten, atau Kota. Dari perspektif manajemen pemerintahan negara modern, adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah, yaitu berupa keleluasaan dan kemandirian pemerintahannya, merupakan perwujudan dari adanya tuntutan efisiensi dan efektifitas pelayanan kepada masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan umum.

Walaupun desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki alasan-alasan yang kuat sebagaimana tertera di atas, namun desentralisasi tetap memiliki sisi kelebihan dan kekurangan. Josef Riwu Kaho menggambarkan kelebihan desentralisasi sebagai berikut : Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat; Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan; Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (deferensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah. Dengan adanya desentralisasi teritorial daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh

karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat; Dari segi psikologis desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung. Sedangkan kelemahan-kelemahan desentralisasi diantaranya adalah: Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan kompleks yang mempersulit koordinasi; Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah rapat lebih mudah terganggu. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau propinsialisme; Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele; Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan adanya biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Jika desentralisasi melahirkan suatu unit pemerintahan kecil yang mengatur dan menyelenggarakan fungsi pemerintahan sendiri, tidak demikian halnya dengan desentralisasi. Bhenyamin Hoessein menyatakan bahwa berbeda dengan desentralisasi, dekonsentrasi tidak melahirkan *local (self) government*, tetapi menciptakan *Field Administration* yang secara teoritis ada dua model yaitu *Fragmented Field Administration* dan *Integrated Field Administration*. Model pertama membenarkan batasan-batasan wilayah kerja (yurisdiksi) dari perangkat departemen di lapangan (instansi vertikal) secara berbeda menurut pertambahan fungsi dan organisasi departemen

induknya. Model kedua mengharuskan terdapatnya keseragaman batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertikal atas Daerah (Wilayah) Administrasi beserta Wakil Pemerintah. Dalam kaitan dengan desentralisasi, model ini mengharuskan berhimpitnya daerah otonom dengan daerah administrasi dan perangkapan Kepala Daerah dan Wakil Pemerintah. Sistem pemerintahan lokal dengan karakteristik disebut dengan *Integrated Prefectorul System* dengan konsekuensi adanya hirarki daerah otonom.

2.3. Model Pemerintahan Daerah

Model Pemerintahan Daerah dapat dicermati melalui cara penentuan urusan rumah tangga (sistem otonomi) daerah dan model pemerintahan daerah yang digunakan. Sistem otonomi adalah pedoman tentang cara penentuan batas-batas urusan rumah tangga daerah. Secara umum terdapat dua sistem otonomi, yaitu sistem otonomi materil atau pengertian rumah tangga materil (*materiele huishoudingsbegrip*) dan sistem otonomi formil atau pengertian rumah tanggal formil (*formeele huishoudingsbegrip*). Namun selain kedua sistem tersebut juga terdapat satu sistem lain yang merupakan gabungan diantara keduanya, yaitu sistem otonomi riil atau pengertian rumah tangga riil (*riele huishoudingsbegrip*).

Dalam sistem otonomi materiil, antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah ada pembagian tugas yang eksplisit dalam undang-undang pembentukan daerah. Otonomi daerah hanya

meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu-persatu. Apa yang tidak tercantum sebagai urusan daerah merupakan urusan Pemerintah Pusat. Cara penentuan ini didasarkan pada keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang asasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk kemakmuran dan kesejahteraan Masyarakat.

Sedangkan dalam sistem otonomi formil tidak ada perbedaan asasi materi penyelenggaraan pemerintahan. Semua urusan dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah ataupun oleh Pemerintah Pusat. Pembagian tugas semata-mata dilakukan atas pertimbangan rasional dan praktis, seperti efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik. Perbedaan tugas secara formil dengan membuat peraturan-peraturan tertentu. Tugas daerah otonom tidak terperinci, tetapi hanya dalam rumusan umum yang pengaturannya lebih lanjut diserahkan kepada Pemerintah Daerah, tanpa batasan yang pasti karena tergantung pada keadaan, waktu dan tempat.

Pada sistem otonomi riil, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan kepada faktor yang riil sampai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah, masyarakat dan Pemerintah Pusat. Urusan yang sebelumnya menjadi kewenangan pusat dapat diserahkan kepada daerah dengan mempertimbangkan kemampuan Masyarakat daerah untuk mengaturnya dan mengurusnya sendiri. Sebaliknya, tugas yang telah menjadi kewenangan daerah pada suatu waktu dapat ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat jika dipandang perlu.

Sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selalu ditandai oleh usaha yang terus-menerus untuk mencapai titik keseimbangan yang tepat dalam memberikan bobot desentralisasi. Hal ini berimplikasi pada respon pemerintah yang secara yuridis bervariasi dari waktu ke waktu tergantung pada konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada waktu tertentu. Asas-asas yang dipakai dalam otonomi daerah juga mengalami pergeseran-pergeseran mengikuti pergeseran konfigurasi politik mulai dari atas otonomi formal, otonomi material, otonomi yang seluas-luasnya, otonomi nyata dan bertanggungjawab, sampai otonomi nyata, dinamis dan bertanggungjawab.

Sejarah otonomi daerah di Indonesia dimulai sejak masa penjajahan Belanda hingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah dengan bentuk otonomi bertingkat, yaitu adanya hubungan hierarki antara daerah otonom yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi, seperti Propinsi dan Kabupaten atau Kota. Hal ini berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang tidak lagi mengenal tingkatan daerah sebagai Daerah Tingkat I ataupun Daerah Tingkat II, sehingga tidak ada hubungan hierarki antar daerah otonomi Propinsi dan Kabupaten atau Kota.

Di samping klasifikasi sistem otonomi, juga terdapat model dan paradigma pemerintahan daerah yang menentukan bagaimana pemerintahan daerah dibentuk dan diselenggarakan. Secara teoritis

terdapat dua model pemerintahan daerah, yaitu "*Structural efficiency model*" dan "*local democracy model*".

Structural efficiency model menekankan pada efisiensi pelaksanaan pemerintahan dan persatuan bangsa dengan pengutamaan asas dekonsentrasi. Model ini juga dapat dikatakan sebagai otonomi bertingkat karena terdapat hubungan *dependent* dan *subordinate* antara Provinsi dengan Kabupaten atau Kota.

Sistem pemerintahan dilakukan secara integral dengan diikutinya "*integrated prefectoral system*" sehingga Kepala Daerah sekaligus merupakan wakil pemerintah sebagai Kepala Wilayah untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang memiliki karakteristik keterpisahan. Hal ini juga berpengaruh pada pengawasan Pemerintah kepada daerah yang cenderung koersif dalam bentuk pengawasan represif dan preventif. Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom dilakukan dengan cara "*ultra-vires doctrine*" yaitu dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah. Keuangan daerah otonom dilakukan dengan pengutamaan model pemberian dana untuk program-program yang telah ditentukan dan disetujui (*specific grant*).

Pola hubungan kekuasaan yang tercipta adalah pola hubungan intra organisasi. Dengan sistem yang demikian tercipta komando yang tidak terputus (*unbroken chain of command*) dari atas ke bawah. Walaupun demikian, pada tataran birokrasi di daerah terdapat dualisme struktural antara instansi vertikal yang menangani urusan

dekonsentrasi dan dinas daerah yang menangani urusan dekonsentrasi dinas daerah yang menangani urusan desentralisasi (dan *medebewind*). Hubungan ini disebut dengan *the inclusive authority model*. Penyerahan urusan juga dilakukan secara bertingkat sehingga kewenangan dan diskresi daerah otonom semakin ke bawah (mendekati masyarakat) semakin kecil.

Structural efficiency model sangat berpengaruh kepada kehidupan demokrasi lokal. Dilihat dari aspek dekonsentrasi, terjadi kecenderungan proliferasi instansi vertikal yang menuntut sumber daya (manusia dan keuangan) yang lebih banyak dibandingkan dengan susunan daerah otonom. Hal ini menimbulkan birokratisasi yang melemahkan sendi demokrasi lokal.

Sedangkan "*local democracy model*" mengutamakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Struktur organisasi tidak bersifat hierarki, tetapi datar dan langsung. Antar daerah otonom (antara Provinsi dengan Kabupaten atau Kota) bersifat "*independent*" dan "*coordinate*", sebagai konsekuensi dari dianutnya "*integrated prefectoral system*" secara parsial pada tingkat tertentu saja (Provinsi). Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom dilakukan dengan merinci fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan Provinsi, sisanya adalah kewenangan daerah otonom (Kabupaten atau Kota) berdasarkan prinsip "*general competence*" atau "*open end arrangement*". Pengawasan pemerintah kepada daerah dilakukan secara persuasif

agar diskresi dan Prakarsa daerah otonom lebih tersalurkan. Keuangan daerah dilakukan dengan mengutamakan sistem "blockgrant".

Desentralisasi sebagai ams utama menciptakan pola hubungan antar organisasi. Desentralisasi mempunyai unsur keterpisahan (*separateness*) dan kemajemukan struktur dalam sistem politik secara keseluruhan. Daerah otonom sebagai sebuah *self contained* memiliki batas-batas aktivitas yang secara nyata dan fungsional disepakati dan berinteraksi dengan suatu lingkungan yang menerima output dan memberikan input. Namun demikian, walaupun local democracy model memiliki hubungan koordinasi satu sama lain atas dasar kemandirian dan resiprokal, dalam konteks negara bangsa otonomi yang benar-benar penuh tidak pernah tercapai.

Otonomi di Inggris

Otoritas di Inggris, secara teoritis merupakan subordinasi daripada Pemerintahan Pusat. Hubungan Konstitusional antara Pemerintahan Pusat dan Daerah adalah suatu hal yang kontroversial karena konvensi konstitusional tidak mengaturnya secara jelas. Kemampuan pemerintahan pusat untuk mengendalikan pemerintahan di daerah sangat bergantung pada undang-undang tertentu, finansial dan suhu politik yang berkemabang. Pengendalian keuangan adalah persoalan penting karena kewenangan lokal sangat bergantung pada keuangan yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini dikarenakan Pemerintahan Pusat memiliki kewajiban mengatur

sektor perekonomian secara keseluruhan. Hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah di Inggris telah digambarkan sebagai *partnership*. Dalam Bahasa hukum hal ini sedikit menyesatkan. Karena jika digunakan istilah *partnership*, kewajiban dan hak yang terdapat di antara partner tersebut seyogianya tidak bersifat subordinasi. Pemerintahan Daerah di Inggris (secara hukum) berada di bawah (*subordinate*) Pemerintahan Pusat. Pemerintahan Daerah hanya dapat mengatur urusan Pemerintahan yang oleh undang-undang diserahkan kepada mereka. Dengan perkataan lain, undang-undang merupakan satu-satunya cara untuk memperoleh wewenang; tugas dan tanggung jawab mengurus dan mengatur suatu urusan pemerintahan.

Di Inggris terdapat tiga bentuk organ pengawasan yang dapat diarahkan kepada tindakan administratif, termasuk di dalamnya Pemerintahan Daerah. Namun demikian dalam penelitian ini penyusunan hanya akan membahas pengawasan yang dilakukan oleh *Parliamentary Commissioner for Administration*.

Lembaga ini dibentuk pada tahun 1967 sebagai realisasi dari hasil penelitian yang dicantumkan dalam laporan Whyatt yang dipublikasikan pada tahun 1961. Pembentukan lembaga ini juga diilhami oleh sistem *Ombudsmen* yang berlaku di negara-negara Nordique (Eropa Utara), sehingga Inggris merupakan negara besar yang pertama meniru sistem *Ombudsman*, tetapi dengan sebutan lain yaitu *Parliamentary Commissioner for Administration* (selanjutnya

disingkat P.C.A) Parliamentary Commissioner Administration adalah seorang pejabat tinggi yang diangkat oleh Ratu atas usul Perdana Menteri, tetapi ia hanya dapat diberhentikan dari jabatannya atas persetujuan kedua Kamar di Parlemen yaitu House of Lord dan House of Commons. Fungsi pokoknya adalah sebagai alat dari Parlemen untuk menerima dan memeriksa segala jenis pengaduan yang diajukan baik oleh seseorang individu atau sebuah badan hukum mengenai kelumpuhan ataupun kerugian yang diderita akibat tidak berfungsi secara baik administrasi pemerintahan Di samping itu ia wajib setiap tahunnya membrikan Laporan Tahunan kepada Parlemen (dalam hal ini House of Commons) tentang segala tugasnya menyelesaikan pengaduan ataupun sengketa antara rakyat dengan pemerintahan.

Dalam doktrin Anglo Saxon tolak ukur *1* kriteria yang dipakai sebagai dasar penilaian adalah apakah tindakan pemerintahan itu mengandung *ultra vires* atau tidak. Suatu putusan atau tindakan pemerintah yang dikeluarkan atau dilakukan secara *ultra vires* adalah batal. *Ultra vires* itu sendiri mengandung arti setiap Putusan atau tindakan pemerintah yang mengandung *ultra vires* adalah batal.

Pengawasan lain adalah pengawasan yudisial bersifat represif, ditujukan kepada keputusan atau kebijaksanaan yang sudah ditetapkan Daerah Sifat pengawasan yang dilakukan oleh Pengadilan atas Daerah, berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh

Parlemen dan Pusat (Eksekutif). Pengadilan hanya berwenang melakukan dua hal, yaitu mencegah tindakan melampaui atau menyalahgunakan wewenang dan memaksa agar Pemerintahan Daerah atau pihak lain menjalankan tugas yang sudah dibebankan kepada mereka.

John Alder kemudian menentukan, bahwa otonomi lokal di Inggris antara lain meliputi beberapa aspek penting. Kewenangan lokal dipilih secara langsung oleh badan pemilih; Pengeluaran lokal (dalam prakteknya 40 persen) ditopang oleh perolehan pajak lokal; Melaksanakan sistem kekuasaan yang dibagi antar masing-masing kewenangan (*separation of power*); Kebutuhan akan pelayanan seperti, perumahan, pendidikan dan pengendalian lingkungan hidup diselenggarakan secara fleksibel yang disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing.

Sedangkan, menurut Bagir Manan, wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan diperoleh dengan melalui pertama, *Public General Acts*, kedua *Local Acts* atau *Private Act* dan terakhir, berdasarkan *Ministerial (or special) Orders*.

Otonomi Di Perancis

Perancis, seperti halnya Inggris merupakan negara kesatuan, tetapi Perancis lebih menunjukkan corak dan sifat sentralistik di banding dengan Inggris. Perancis meuganut sistem otonomi daerah

yang pelaksanaan desentralisasinya dilakukan bersama-sama dengan dekonsentrasi, berbeda dengan sistem yang berlaku di Inggris. Oleh sebab demikian, dapatlah dikatakan bahwa sistem pemerintahan daerah di Perancis sebenarnya memiliki kemiripan dengan sistem yang dianut oleh Indonesia, yaitu penyelenggaraan tugas-tugas desentralisasi dijalankan bersama-sama dengan dekonsentrasi melalui *prefectoral integrated system* dengan meletakkan kedudukan sebagai alat daerah (Kepala Daerah) dan sebagai alat pusat (Kepala Wilayah).

Sistem dan prinsip otonominya mirip Inggris. Umsan rumah tangga daerah menjadi pasti. Perbedaannya dengan Inggris terletak pada *assigned duties* atau *obligatory functions* yang membebani anggaran commune. Seperti halnya Inggris, pendapatan asli daerah di Perancis juga tidak mampu mencukupi kebutuhan biaya penyelenggaraan otonomi daerah.

Hanya sekitar 50 persen kebutuhan anggaran dapat dipenuhi dari hasil pendapatan asli daerah. Kekurangan anggaran dipenuhi dengan cara melakukan pinjaman dan terutama dari bantuan pusat. Secara sepintas lalu telah dikemukakan, meskipun Perancis lebih berat kepada sentralisasi-dekonsentrasi, tetapi desentralisasi-otonomi tetap diakui keberadaannya. Baik dalam undang-undang 1884 (tentang Commune) terdapat ketentuan yang mengakui desentralisasi. Rumusan undang-undang 1871 dan 1884 sejalan dengan prinsip yang dianut pada saat itu, yaitu 'national matters go to the state, regional to

regions and local to the commune'. Prinsip ini *driecringenleer 48* yang membedakan secara kategoris rumah tangga Pusat, rumah tangga Propinsi dan rumah tangga Gemeente.

Walaupun undang-undang 1871 dan 1884 mengenal pemisahan urusan masing-masing rumah tangga, tetapi tidak. Memberikan rincian, karena itu Suzanne menyimpulkan bahwa desentralisasi di Perancis mengandung prinsip bahwa Departement dan Commune bebas untuk mengatur (dan mengurus) semua urusan pemerintahan, kecuali apabila undang-undang dengan tegas menentukan lain. Menurut Undang-undang No. 8 Tahun 1983 Pasal 1, *Commune, Departement, Regio*, masing-masing mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan yang menjadi wewenang mereka. Ketentuan ini berbeda dengan semangat undang-undang 1871 dan 1884. Menurut undang-undang 1983 wewenang mengatur dan mengurus dibatasi pada hal-hai yang menjadi wewenang mereka.

Bagir Manan dengan mengutip pandangan membedakan tiga bentuk pengawasan, yaitu pengawasan administratif, keuangan, dan teknis. Pengawasan administratif dijalankan Prefect. Keputusan alat-alat kelengkapan Pemerintahan Commune memerlukan pengesahan Prefect. Namun dalam kenyataan dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Pengawasan teknis, dilakukan dalam bentuk model-model yang dikeluarkan oleh berbagai kementerian, seperti model pembuatan kontrak. Penggolongan pengawasan di atas pada dasarnya dapat dimasukkan ke dalam satu kelompok, yaitu pengawasan

administratif negara. Pengawasan administratif, selain dilakukan oleh alat kelengkapan administrasi negara, juga dilakukan Conseil d'Etat. Di samping itu, pengawasan juga dilaksanakan oleh badan peradilan administrasi (termasuk Conseil d'Etat). Dengan demikian, pengawasan dapat dibedakan antara pengawasan administratif (non yudisial) dan pengawasan yudisial.

Otonomi di Jepang

Di Jepang yakni semenjak sistem Pemerintahan Daerah dilandasi oleh prinsip Demokrasi. Sepanjang periode itu begitu banyak pembaharuan telah dilakukan guna mengembangkan sistem pemerintahan seperti yang berlaku saat ini. Kondisi demikian telah membawa Jepang kepada sistem pemerintahan yang mengakui akan kedaulatan rakyat.

Konstitusi Jepang menetapkan sistem Pemerintahan Daerah sebagai landasan utama menuju sistem pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan Lokal di Jepang memiliki struktur dua tingkat. Masyarakat provinsi (regional) disebut to-do-fu-ken yang terdiri dari daerah kotamadya maupun kecamatan. Setiap wilayah di Jepang selanjutnya disebut dengan 'prefecture'. Tokyo merupakan pemerintahan regional seperti prefecture lainnya. Namun demikian, Tokyo memiliki sebuah karakteristik yang tidak dimiliki oleh prefecture lainnya. Karakter itu adalah, secara administratif Tokyo memiliki 23 unit lokal tambahan yang disebut dengan "special wards". Sebagai ibu kota negara, Tokyo memiliki tugas-tugas

tersendiri Jepang terbagi dalam 47 (empat puluh tujuh) divisi administratif. Tokyo adalah distrik metropolitan (to-Tokyo). Dua daerah perkotaan (fu-Kyoto dan Osaka), 43 (empat puluh tiga) wilayah kecamatan (ken) dan I (satu) distrik (Hokaido). Kota-kota besar terbagi lagi (subdivided) ke dalam wards (ku), dan daerah kota atau lazim disebut dengan subdistrict (shicho) ataupun counties (gun). Masing-masing dari 47 (empat puluh tujuh) yurisdiksi lokal memiliki gubernur dan perwakilan unikameral (kamar), keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat setiap empat tahun sekali.

Hukum nasional dibentuk sebagai landasan dalam menyelenggarakan sejumlah departemen, seperti pekerjaan umum, keuangan, kesejahteraan, kesehatan, tenaga kerja. Departemen pertanian, perikanan, kehutanan, perdagangan dan industri Semuanya akan digerakkan berdasarkan potensi daerah. Gubernur bertanggung jawab terhadap seluruh aktivitas yang didukung melalui pendapatan pajak daerah atau dari pemerintahan nasional.

Perkotaan (shi) merupakan unit-unit daerah otonom yang diselenggarakan secara independen dalam yurisdiksi yang cukup luas. Guna mencapai status shi (perkataan), suatu daerah secara kategoristik paling sedikit harus memil iki 30.000 jumlah penduduk. Pemerintahan kota (shi) dipilih melalui pemilihan umum dalam jangka waktu empat tahunan. Jepang adalah negara kesatuan dimana pemerintahan lokalnya sangat tergantung kepada pemerintahan nasional. Keduanya, baik dari segi administratif maupun finansial.

Setelah masa-masa perang kedua berakhir, Kementerian Dalam Negeri, dan juga menteri-menteri nasional lainnya secara signifikan memiliki suatu otoritas untuk Melakukan intervensi ke dalam pemerintahan provinsi dan daerah Kabupaten.

Secara historis, Jepang selalu dihadapi oleh persoalan tarik menarik antar kekuasaan pemerintahan nasional (pusat) dan daerah. Kondisi ini pada dasarnya merupakan permasalahan klasik daripada sebuah negara kesatuan. Secara umum dapat dikatakan sebuah negara kesatuan selalu terdapat problem seberapa luas pemerintahan pusat studi melepaskan sejumlah kewenangan sisa (residual power) kepada daerah. Kewenangan ini, secara mandiri dan bertanggung jawab akan digunakan untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan di daerah Belajar dari persoalan sentralisasi versus desentralisasi di Jepang ini, menurut penulis sebaiknya agenda desentralisasi dan otonomi daerah seyogianya didasarkan pada penglihatan atau identifikasi atas akar-akar konflik Pusat-Daerah. Sehingga keberlangsungan proses marjinalisasi kepentingan daerah seperti yang kerap terjadi dalam konsep bernegara yang menjatuhkan pilihan ke dalam bentuk negara kesatuan dapat direduksi secara maksimal.

Otonomi di Belanda

Dari segi hukum ketatanegaraan, desentralisasi tidak hadir bersamaan dengan kelahiran negara kesatuan. Negara kesatuan yang lahir pada tahun 1798, yaitu *Bataafse Republiek* (Republik Batavia) adalah sebuah negara kesatuan yang sentralistik, bukan desentralistik

Sifat sentralistik ini nampak dalam ketentuan mengenai satuan pemerintahan di daerah. Dalam Staatsregeling 1798, Pasal 147 disebutkan: "De Departementale en Gemeente Bestuuren zijn Administrative Lichaamen, ordergeschikt en verandwoordelijk aan het Uivoerend Bewind.

Sentralisasi yang diinginkan Staatsregeling 1798 tidak berjalan lama dan dalam kenyataan memang tidak terlaksana. Pada tahun 1801 ditetapkan Staatsregeli yang baru. Berdasarkan ketentuan baru, Gemeente memperoleh kembali kedudukan historisnya sebagai badan yang mandiri Namun, atas ketentuan Napoleon, Staatsregeling diubah lagi (1805), terutama dalam rangka mengwan-gi kebebasan Departemen dan Gemeente. Pada tahun 1806, Republik Batavia diubah menjadi kerajaan Otonomi Departemen hilang sama sekali. Pada tahun 1810 Belanda langsung di bawah pemerintahan Perancis, dan pemerintahan di daerah diatur serta dijalankan menurut yang berlaku di Perancis. Departemen dipimpin *prefect* dan dibagi-bagi ke dalam canton-canton. Gemeente ditetapkan sebagai kesatuan terkecil dan dikepalai oleh seorang meire. Semua satuan-satuan pemerintahan di daerah tersebut tersusun dalam satu susunan berjenjang yang ketat sentralistik. Setelah bebas dari kekuasaan Perancis, pada tahun 1814 ditetapkan UUD baru (UUB 1814). Sejak saat itu Belanda mantap sebagai sebuah negara kesatuan yang desentralistik. Propinsi dipulihkan (baik nama maupun batas-batasnya). Kesatuan yang lebih rendah (*steden*, *heerlijkheden*, *districten*, *dorpen*) memperoleh pemerintahan sendiri. Hanya badan peradilan yang tetap sentralisasi.

Selain memuat pokok-pokok mengenai desentralisasi teritorial (Propinsi dan Gemeente), UUD juga memuat pokok-pokok mengenai desentralisasi fungsional. Tidak kalah penting adalah dasar atau aspek historis-kultural. Aspek ini bukan hanya menjadi salah satu sendi desentralisasi, tetapi hingga sekarang besar pengaruhnya terhadap susunan daerah dan sistem rumah tangga daerah.

Jauh sebelum negara kesatuan terbentuk, di daerah-daerah yang kemudian menjadi wilayah Belanda (sekarang) telah terdapat berbagai satuan pemerintahan yang tegak sendiri. Pada masa Republik der Verenigde Nederlanden, Propinsi-propinsi (7 buah) tetap merdeka itu masing-masing mempunyai hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan (hukum administrasinya) sendiri. Di dalam wilayah Propinsi-propinsi terdapat pula rechtskrigen sebagai kesatuan yang lebih kecil baik berupa personele rechtskrigen maupun teritorial rechtskrigen. Masing-masing kesatuan ini mempunyai hukumnya sendiri beserta alat kelengkapan (pemerintahan) yang membuat dan mempertahankan hukum untuk mereka.

Aspek Pengawasan Dalam Sistem Pemerintahan

Sebagai sebuah organisasi, pemerintah melaksanakan pemerintahan dengan tahapan-tahapan yang dilakukan berdasarkan tugas, yakni berhubungan dengan hak dan kewajiban masing-masing tingkat pemerintahan. Fungsi sebagai kegunaan dan kewenangan (otoritas) berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku sebagai konsekuensi dianutnya konsep strategis penyelenggaraan

pemerintah berdasarkan aspek hukum (rule of law). Proses penyelenggaraan pemerintahan terikat, di samping oleh ketentuan-ketentuan hukum, ditentukan pula melalui aneka asas yang dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas ini telah terakomodasi dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Asas-asas tersebut meliputi, **Asas Kepastian Hukum** Adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggaraan Negara. **Asas Tertib Penyelenggaraan Negara** Adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggaraan Negara. **Asas Kepentingan Umum** Adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. **Asas Keterbukaan** Adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. **Asas Personalitas** Adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. **Asas Profesionalitas** Adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Asas Akuntabilitas** Adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari Penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan

kepada Masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan merupakan salah satu aspek dari upaya pengendalian (*controlling*) dalam manajemen organisasi. Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan, pengawasan perlu dilakukan agar pelaksanaannya selalu berpedoman pada rencana yang dibuat (*planning*). Maksud pengawasan adalah Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak; Memperbaiki kesalahan-kesalahan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali atau muncul kesalahan-kesalahan HAM, Mengetahui apakah penggunaan dana yang telah ditetapkan dalam perencanaan terarah pada sasaran yang ditetapkan; Mengetahui pelaksanaan kerja Sesuai dengan program (fase tingkatan pelaksanaan) yang telah direncanakan; Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang direncanakan. Sedangkan tujuan pengawasan adalah sebagai berikut : Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan perintah; Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan; Mencegah pemborosan, dan penyelewengan; Menjamin terwujudnya kepuasan Masyarakat atas Pelayanan yang diberikan; Membina kepercayaan Masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi. Pengawasan

diperlakukan dalam organisasi pemerintahan sebagai bagian dari mekanisme organisasi, apalagi mengingat besarnya organisasi pemerintahan baik dari segi organ yang melaksanakan maupun fungsi yang dilaksanakan. Alasan-alasan perlunya pengawasan dapat dilihat dari berbagai aspek, yaitu Koordinasi : mencegah atau Mencari penyelesaian konflik atau perselisihan kepentingan. Pengawasan Kebijakan : disesuaikannya Kebijakan pemerintahan yang lebih rendah terhadap pemerintahan yang lebih tinggi. Pengawasan kualitas : kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah. Alasan-alasan keuangan : peningkatan kebijakan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah. Perlindungan hak dan kepentingan warga : dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan seorang warga.

Pengawasan dapat dibagi menjadi beberapa jenis klasifikasi dengan dasar pembedaan yang berbeda-beda. Berdasarkan cara melakukan pengawasan, dapat dibedakan menjadi pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh atasan sebuah organisasi secara "*on the spot*" di tempat suatu pekerjaan dilakukan. Sedangkan pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara melihat laporan-laporan tentang suatu pekerjaan yang sifatnya "*on the post*". Berdasarkan waktu pelaksanaannya pengawasan dibedakan menjadi pengawasan

preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan sebelum Pekerjaan dimulai, terutama terhadap perencanaan dan Persiapan yang dibuat Sedangkan pengawasan represif dilakukan pada saat pekerjaan dilakukan dengan cara audit atau laporan pelaksanaan.

Berdasarkan pihak yang melakukan pengawasan, pengawasan dapat dibagi menjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri, baik oleh atasan maupun oleh suatu unit khusus. Sedangkan pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi, seperti pengawasan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap keuangan pemerintah.

Di samping beberapa klasifikasi pengawasan tersebut di atas, terdapat klasifikasi pengawasan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor I Tahun 1989 yaitu **Pengawasan Melekat** Adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Pengawasan Fungsional** Adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik internal pemerintah maupun eksternal pemerintah yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas

umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Pengawasan Masyarakat** Adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparat pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media. **Pengawasan Legislatif** Adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum dan Pembangunan.

Oleh sebab itu adalah menarik untuk mengulang pandangan Philipus M. Hadhon yang telah merinci sejumlah bentuk pengawasan dan kontrol, antara lain adalah. *Pengawasan represif*, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian. Keputusan-keputusan badan-badan yang bertingkat lebih rendah akan dicabut kemudian apabila bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum. Dalam situasi yang menuntut Tindakan cepat, dapat juga diambil tindakan penangguhan keputusan, sebelum dilakukan pencabutan.

Pengawasan Preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya. Adalah pengawasan terhadap keputusan-keputusan dari aparat pemerintah yang lebih rendah yang dilakukan sebelum keputusan itu berlaku. Surat-surat keputusan dari aparat pemerintah yang lebih rendah misalnya, baru mempunyai kekuatan hukum setelah mendapatkan pengesahan. Selain itu juga dikenal bentuk

keputusan dari aparat pemerintah yang lebih rendah baru dapat diambil jika tidak ada pernyataan keberatan atau dengan surat kuasa dari badan yang lebih tinggi.

Pengawasan Positif yang termasuk dalam pengawasan ini adalah keputusan-keputusan badan-badan yang lebih tinggi untuk memberikan pengarahan dan petunjuk-petunjuk kepada badan-badan yang lebih rendah. Kadang-kadang juga dapat terjadi badan-bada yang lebih tinggi memaksakan instansi yang lebih rendah untuk kerjasama tertentu.

Kewajiban untuk memberi tahu yaitu wewenang badan-badan lebih tinggi untuk memperoleh informasi dari badan-badan yang lebih rendah misalnya pemeriksaan pembukuan, kewajiban memberi informasi jika diminta dan kewajiban dengan segera melaporkan setelah mengeluarkan keputusan-keputusan tertentu.

Konsultasi dan perundingan. Keputusan baru dapat diambil oleh badan-badan yang lebih rendah setelah mengadakan perundingan atau atas nasehat dari badan-badan yang lebih tinggi. *Hale Banding Administratif.* Hal ini juga merupakan bentuk perlindungan hukum administrasi. Terhadap keputusan badan yang lebih rendah dapat diajukan banding oleh mereka yang mempunyai hak banding tertentu pada suatu badan umum yang lebih tinggi. Suatu putusan banding sekaligus merupakan uji kebijakan oleh badan yang lebih tinggi tersebut. Berbagai bentuk pengawasan yang telah diuraikan mencakup bentuk pengawasan dalam penyelenggaraan

pemerintahan secara umum. Tentu saja masing-masing bagian pemerintahan memiliki beberapa macam pengawasan sebagai sebuah organisasi atau sebagai bagian dari keseluruhan organisasi pemerintahan. Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga meliputi sejumlah aspek dan bentuk pengawasan, lebih Khusus lagi pengawasan yang menjadi kewenangan Provinsi terhadap Kabupaten/Kota yang terkait dengan asas-asas otonomi daerah dan model pemerintahan daerah yang dianut menurut ketentuan undang-undang. Hal ini selanjutnya akan dibahas secara khusus membahas Pemerintahan Daerah menurut Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian mengalami penyempurnaan melalui diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian melalui kedua undang-undang berfungsi sebagai landasan operasional penyelenggaraan otonomi daerah itu, maka pada pelatihan ini penulis akan mengkaji 'seberapa jauh Pemerintah Provinsi secara administrative dapat melaksanakan pengawasan relatif vertikal terhadap Daerah Kabupten dan Kota.

BAB 3

KEWENANGAN PROPINSI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

3.1. Kedudukan Pemerintah Daerah Menurut UU NO. 5 Tahun 1974

Dalam bab ini akan diuraikan secara teoritis tentang desentralisasi dalam konteksnya dengan otonomi daerah sebagai satu sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam bahasan sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara campur aduk. Jedy istilah ini secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi. Artinya, pembahasan otonomi daerah merupakan suatu hal yang sangat terkait dengan pelaksanaan desentralisasi. Desentralisasi akan menentukan derajat otonomisasi daerah dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan. Namun sebelum membahas persoalan itu secara lebih lanjut, ada baiknya penulis mengutip pandangan Jimly Asshiddiqie berkenaan dengan hakikat Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurutnya di dalam Undang-Undang itu terkandung semangat perubahan yang sangat mendasar berkenaan dengan konsep pemerintahan Republik Indonesia yang memiliki sifat federalistis.

Meskipun ditegaskan bahwa organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan (unitary), tetapi konsep dasar sistem pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah diatur menurut prinsip-prinsip federalisme. Pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan (residual power) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (unitary), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat. Dalam Pasal 7 UU tersebut yang ditentukan hanyalah kewenangan pusat yang mencakup urusan hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan urusan agama, sedangkan kewenangan berkenaan dengan urusan lainnya justru ditentukan berada di kabupaten/kota. Berkenaan dengan hal ini, terdapat distingsi prinsipal, jika ditarik ke belakang hingga menyentuh konsep organisasi masa lalu, yaitu ketika rezim orde baru menyelenggarakan sistem pemerintahan berdasarkan seperangkat instrumen perundang-undangan yang dikeluarkan ketika itu.

Dalam negara organik, peran negara sangat kuat. Negara memiliki kemauan dan kepentingan yang sering berbeda dengan kepentingan warganya, setiap dapat melakukan intervensi ke dalam kehidupan masyarakat sekalipun hal itu diabdikan untuk kesejahteraan dan kemajuan masyarakat itu sendiri. Oleh sebab demikian penulis merasa perlu menguraikan prinsip-prinsip dasar yang dikemukakan oleh Stepen, sebagai berikut : Negara pada dasarnya mempunyai tujuan utama, yaitu moral. Tujuan moral itu

merupakan kebaikan bersama (common good) yang diarahkan dan diwujudkan ke dalam komunitas politik (political community). Common good merupakan prinsip yang berlaku dalam mengontrol setiap kepentingan yang ada. Negara memiliki sifat yang kuat dan intervensionis. Negara mempunyai peran yang relatif otonom dalam proses-proses politik. Walau negara merupakan yang paling utama dalam komunitas politik, tapi komponen dari negara seperti individu, keluarga, asosiasi-asosiasi pribadi mempunyai fungsi sendiri di dalam organisasi secara keseluruhan. Pada konteks negara organisasi statis, hubungan antar negara dan masyarakat bersifat fungsional, bukan politis ideologis. Negara berfungsi dalam pengaturan, sedangkan masyarakat berfungsi mengisi ruang-ruang yang diciptakan oleh satu atau beberapa aturan yang ditetapkan. Tampaknya hubungan fungsional antara negara dan masyarakat bersifat resiprokal.

Namun hubungan antar keduanya sebenarnya dapat dikatakan timpang. Ruang-ruang gerak yang ada masyarakat, dapat secara efektif diperluas ataupun mengalami pembatasan oleh aturan-aturan yang dibuat oleh negara. Kondisi ini memunculkan format politik "unequal", sebab terdapat penaklukan satu pihak terhadap pihak lain. Oleh karena itu, penulis menganggap penting untuk mengungkap karya fenomenal Hans Kelsen dalam General Theory of Law. Kelsen secara ilmiah telah memberi kontribusi argumentatif tentang persoalan sentralisasi dan desentralisasi yang terdiri dari aspek dinamis dan statis. Hal demikian menurut pemikir hukum

berkebangsaan Austria tersebut, tidak hanya berkaitan dengan suatu teritorial validitas dari norma-norma hukum, namun juga adalah persoalan yang berhubungan dengan, bagaimana hukum itu diciptakan dan dilaksanakan. Atau apakah peraturan hukum yang berlaku di pusat atau daerah itu telah diciptakan dan dilaksanakan oleh satu organ yang sama, ataupun oleh beberapa organ-organ. Oleh sebab demikian, kaidah hukum yang ditetapkan berlaku sah untuk bagian wilayah tertentu itu dapat ditetapkan oleh Pemerintahan Pusat dan bukan Pemerintahan Daerah. Dengan demikian dasar teritorial Kelsen sama sekali berbeda dengan dasar teritorial dalam desentralisasi seperti misalnya yang diajukan Van Der Pot.

Sarjana Belanda itu mengartikan desentralisasi teritorial sebagai berikut: "de regeling en bestuur niet uitsluitend van uit het centrum govoerd, maar plaatsvinden door het rijk en door een veelheid van andere autonome lichamen, daarbij dient te worden onderscheiden tussen territoriale en functionele decentralisatie, eerste tot uitdrukking komend in het bestaan van gebied, de tweede in dat van doel-corporatie. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (gabiedscomparties), sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu. Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi mengandung arti kemandirian yang mengatur dan mengurus (rumah tangganya) sendiri. Sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu, apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi. Pengertian ini sedikit banyaknya telah dipengaruhi oleh konsepsi "State Corporatism". Korporatisme adalah kelompok-kelompok dalam masyarakat yang pembentukannya didasarkan atas dimensi vertikal (seperti kelas ekonomi) dan bukan dimensi horizontal (seperti budaya). Dengan mendasarkan diri pada dimensi vertikal, maka kelompok masyarakat yang selama ini terbagi dalam kesatuan etnik dapat berbaur dalam suatu kelompok yang berdasarkan profesi. Menggunakan strategi korporatisme berarti membuka kemungkinan terjadinya cross cutting affiliation di antara anggota-anggota etnik di Indonesia. Kelompok korporatisme menjadi sangat akomodatif. Akibatnya, Berdasarkan strategi korporatis kemudian hubungan pusat dan daerah masa lalu dibangun, atau dengan kata lain konsep penyelenggaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menyediakan ruang-ruang hukum dan politik yang sangat kondusif menciptakan kelompok-kelompok dalam masyarakat yang dibentuk atas dimensi vertikal, termasuk di dalamnya korporatis daerah yang dikendalikan melalui sejumlah produk perundang-undangan dalam berbagai periode. Organisasi pemerintahan lokal termasuk organ penentu kebijakan membentuk keputusan seperti sebuah kelompok dan cabang memiliki tanggung jawab dalam mengimplementasikan atas putusan yang telah digariskan oleh cabang legislatif. Sebagai ilustrasi persoalan Perwakilan Rakyat dan Gubernur Tokyo keduanya dipilih secara langsung oleh penduduk yang berdomisili di Tokyo.

Suatu negara kesatuan ialah negara yang pemerintah pusat atau nasional memegang kedudukan tertinggi, memiliki kekuasaan penuh dalam pemerintahan. Berdasarkan cara berfikir semacam itu kemudian dibangun sistem pemerintahan. Pada lazimnya tiada bidang pemerintah yang diserahkan konstitusi kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih kecil, seperti negara bagian atau propinsi. Dalam negara kesatuan pemerintahan nasional bisa lazim memang, melimpahkan sejumlah tugas sisa kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan-satuan pemerintahan lokal atau regionalitas yang sangat terkendali. Limitasi regional dilimpahkan oleh undang-undang dan biasanya disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Nasional tidak oleh konstitusi dan secara teoritikal dapat dianulir kembali.

Hal ini terbukti melalui serangkaian upaya penataan kembali hubungan pusat dan daerah melalui Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang note bener dilakukan oleh pemerintahan pusat. Dalam Pasal 1 huruf a Undang-undang No. 22 Tahun 1999, sebelumnya dikatakan bahwa Pemerintahan Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri. Akan tetapi jika dicermati bunyi Pasal 1 butir 1 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Temang Pemerintah Daerah, yang dirancang khusus untuk menenggarai berbagai kesulitan yang terdapat dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Secara jelas ketentuan ini mengatakan, "Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden

Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Melalui ketentuan tertera di atas, maka dalam menanggapi sistem pemerintahan daerah yang berlaku saat ini, sebaiknya disertai oleh suatu pertanyaan, yakni seberapa luas pemerintahan pusat secara vertikal dapat mengendalikan pemerintahan di daerah? Maksudnya apakah semakin tinggi tingkat vertikalisasi pengawasan yang dilakukan, maka akan semakin jauh pula puncak hirarki dapat mengendalikan otoritas-otoritas di bawahnya. Secara kontrario, semakin pengawasan yang dapat dikendalikan oleh otoritas puncak, maka akan berdampak kepada semakin meluasnya otonomisasi yang dirasakan oleh masyarakat (pemerintahan) di tingkat yang lebih rendah. Dengan demikian, kehendak pemerintahan nasional melalui konsep berjenjang dalam konteks pengawasan akan menentukan derajat desentralisasi pada pemerintahan daerah. Oleh karena itu penulis merasa perlu menganalisa sejumlah pelaksanaan desentralisasi yang pernah berlangsung dalam konstruksi Undang-Undang Dasar 1945 sebelum maupun sesudah perubahan. Sumber utama dan prinsip dasar yang dianut dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di daerah adalah Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan), yang berbunyi sebagai berikut : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem

pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan Pasal 18 tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut : Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Guna membahas persoalan ini maka penulis akan menyetengahkan konsep kedua dari Kelsen tentang desentralisasi dinamis. Konsep Kelsen digunakan untuk memahami kekuatan pemerintahan nasional dalam hal membagi wilayah Negara Kesatuan Indonesia ke dalam pemerintahan propinsi, kabupaten dan kota. Persoalan ini tentu akan mempengaruhi daerah propinsi sebagai pelaksana asas dekonsentrasi, dan daerah kabupaten melaksanakan asas desentralisasi. Berknaan dengan persoalan itu timbul suatu pertanyaan mendasar, yakni dapatkah daerah propinsi sebagai kesatuan wilayah kemudian melakukan redekonsentrasi (pelimpahan kewenangan) kepada daerah kabupaten karena kabupaten merupakan kesatuan wilayah dari propinsi yang bersangkutan?. Guna kepentingan analisa, maka konsep Kelsen tersebut kemudian akan dielaborasi secara ringkas. Norma hukum yang ditentukan oleh pemerintahan pusat bersifat total. Hal ini dapat pula disebut dengan tatanan hukum nasional. Tatanan hukum nasional menurutnya dibentuk oleh organ pembentuk hukum tingkat pusat atau *central legal community*. Tatanan hukum pusat membentuk hukum nasional,

bersamaan dengan tatanan hukum lokal (daerah). Hukum nasional merupakan komunitas hukum dari keseluruhan komunitas yang ada. Artinya, komunitas pusat dan komunitas lokal adalah anggota dari seluruh komunitas. Dalam pemahaman Kelsen, desentralisasi dinamis dapat mengizinkan subjek yang sama untuk mengatur secara berbeda atas wilayah-wilayah yang berbeda pula.

Desentralisasi menurut Kelsen seperti dikutip oleh Bagir Manan, adalah salah satu bentuk organisasi negara. Karena itu pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Negara berdasarkan perkiraan Kelsen adalah tatanan hukum (legal order). Oleh sebab itu menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara Tatanan hukum desentralistik menunjukkan ada berbagai kaidah hukum yang berlaku pada (bagian-bagian) wilayah yang berbeda. Oleh karena itu, satu subjek terhadap objek yang berbeda-beda keadaan ini membuat daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administratif belaka. Artinya, semuanya wilayah berada dalam jangkauan aturan yang ditetapkan melalui undang-undang (legislasi pusat). Daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan perwakilan daerah oleh karena itu daerah pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 menyebut dua pejabat yang merupakan Pemerintahan Daerah, yakni : Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konstruksi yang demikian itu diharapkan dapat menjamin adanya kerjasama antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

untuk mencapai tertib Pemerintahan Daerah. Antara kedua organ Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah terdapat pembagian tugas, yang herkedudukan yang sama tinggi. Kepala Daerah terutama memimpin bidang eksekutif, sedang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak terutam8. di bidang legislatif. Oleh karena Kepala Daerah sama halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ikut serta dalam bidang legislatif yakni Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dasawarsa itu pengawasan penyelenggaraan. Pemerintahan daerah dilakukan oleh Dewan.

Perwakilan Rakyat Daerah. Akan tetapi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ikut serta pula dalam bidang eksekutif, misalnya dalam hal-hal yang tertera dalam Pasal 61 dan 63 Undang-undang No. 5 tahun 1974. Pasal 61 itu kemudian menentukan ; (a) Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dapat membuat Keputusan untuk mengadakan hutang piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban Daerah. (b) Dalam Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, ditetapkan juga sumber serta cara pembayarannya. (c) Keputusan yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, berlaku sesudah mendapatkan pengesahan Menteri Dalam Negeri. Pada masa berlakunya undang-undang tersebut terhadap sejumlah permasalahan pemerintahan pusat dapat mengendalikan kewenangan daerah melalui instrumen pengesahai. Menteri Dalam Negeri. Meskipun di sisi lain tetap memberikan suatu keleluasaan. dalam mengurus rumah tangga masing-masing daerah.

Namun demikian konsep dasar Republik Kesatuan dengan menonjolkan ciri keterlibatan Pemerintahan Pusat dalam mengendalikan kewenangan daerah, masih mewarnai jalanya penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Oleh sebab demikian secara teoritis pengaturan sistem rumah tangga daerah menurut Bagir Manan dapat dibagi ke dalam dua macam sistem yang selanjutnya akan menentukan derajat otonomisasi daerah.

a. Sistem Rumah Tangga Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab antara Pusat dan Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan Pusat dan yang dilaksanakan oleh Daerah. Pembagian tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Pertimbangan hasil terfokus dalam menentukan pembagian tugas dan wewenang tersebut. Akan tetapi dalam wadah Negara Kesatuan sudah dengan sendirinya daerah-daerah atas dasar desentralisasi. Suatu Negara Kesatuan sudah dengan sendirinya daerah-daerah dapat dikembangkan dengan tetap menjamin otonomi daerah-daerah yang tersebar di seluruh tanah air Indonesia yang sangat luas dan

majemuk. Semangat Negara Kesatuan dengan prinsip Otonomi Daerah yang luas yang sebenarnya meyakinkan orang seperti Bung Hatta, sehingga ide "Negara Federal" dinilai menjadi tidak lagi memiliki relevansi. Kenyataan ini pulalah yang pada pokoknya tercermin dalam perumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu bahwa Negara Kesatuan RI menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah- daerah di seluruh Indonesia.

b. Sistem Rumah Tangga Material

Keraguan dan ketidak.pastian dalam sistem rumah tangga formal dapat diatasi oleh (dengan) sistem rumah tangga material. Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian tugas dan wewenang yang rinci antara Pusat dan Daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga Daerah ditetapkan secara rigid. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan Pusat dan Daerah. Daerah dianggap mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh Pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintah. Berkenaan dengan sistem rumah tangga formal dan material ini, maka yang pertama lebih sesuai jika dikaitkan dengan pelaksanaan dekonsentrasi yang kedua

merupakan pengejawantahan otonomi riil. Akibat dari adanya pelaksanaan asas dekonsentrasi maka otonomi riil itu sebenarnya akan menjadi tidak riil. Maksudnya, melalui konsep sentralisasi terhadap kekuasaan yang telah mengalami desentralisasi akan berakibat pada terkendalnya daerah propinsi oleh pemerintahan pusat. Begitu pula halnya pemerintah kabupaten dapat dikendalikan oleh pemerintah propinsi. Hal ini akan berlangsung secara berjenjang. Karena itu, melalui pelaksanaan asas dekonsentrasi, maka pemusatan kekuasaan hanya berkontraksi secara minimal. Artinya, pemusatan itu terregulasi ke bawah sehingga garis pengendalian vertikal masih dominan.

c. Tugas Pembantuan

Tugas kewajiban Daerah selain berasal dari tugas yang timbul karena inisiatif sendiri dari alat perlengkapan Daerah (otonomi daerah), dapat juga diperintahkan oleh penguasa yang lebih atas, yang disebut "de opgedragen taak", atau tugas yang diperintahkan, yang menurut ketentuan dalam pasal I huruf pasal 12 UU No. 5/1974 disebut tugas pembantuan atau yang telah secara populer disebut orang "serta-tantra". Berdasarkan konsep ini tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh perangkat pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah menurut asas

dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Persoalan ini mencakup perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaan. Dengan demikian, unsur pelaksanaan utama instansi-instansi vertikal yang dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku perangkat Pemerintah Pusat. Akan tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sebenarnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Melalui UU No. 5/1974, seperti halnya undang-undang yang berlaku sebelumnya memuat juga mekanisme kontrol (pengawasan pusat terhadap daerah. Pengawasan tersebut dibedakan ke dalam 3 jenis pengawasan umum. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dikaitkan dengan pengesahan oleh pusat atau instansi yang lebih tinggi atas Perda dan Keputusan Kepala Daerah sebelum berlaku efektif (pasal 68). Tetapi selain pengesahan, ada berbagai ketentuan dalam UU No. 5/1974 yang dapat digolongkan sebagai pengawasan preventif, yakni. Susunan daerah pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri hanya terdiri dari dua tingkatan (Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II), sedangkan semua undang-undang terdahulu menyusun daerah pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri ke dalam tiga tingkatan. Dalam susunan yang dua tingkatan itu, ditentukan bahwa titik berat otonomi ada pada Daerah Tingkat II. Dari semua undang-undang terdahulu, hanya UU 22 Tahun 1948 yang menggariskan mengenai titik berat otonomi yaitu pada desa (dalam arti desa yang disusun

kembali). Lihat, Bagir Mallan Dalam Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945, adanya pedoman yang harus diikuti (misalnya Pedoman tentang pemberian pertanggungjawaban kepada DPRD) dan peraturan yang harus diikuti (misalnya tentang tata cara pencalonan kepala daerah). Berdasarkan bunyi Pasal 68 dapat disimpulkan bahwa :

- 1) Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Kepala Daerah (Kepda) yang memerlukan pengesahan harus ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.
- 2) Tidak semua Perda dan Keputusan Kepda memerlukan pengesahan.

Menurut Pasal 69 Perda dan Keputusan Kepda yang perlu pengesahan dapat diberlakukan kalau sudah mendapat pengesahan atau telah lampau 3 bulan (dan dapat diperpanjang 3 bulan lagi dengan pemberitahuan) sejak diterimanya Peraturan Daerah atau Keputusan Kepda tersebut. Namun, belum ada keputusan tentang pengesahan maupun penolakannya. Terhadap penolakan pejabat untuk memberi pengesahan, DPRD yang bersangkutan dapat menguji keberatan dalam waktu 1 bulan sejak pemberitahuan penolakan. Pengawasan represif, menurut Penjelasan Urum angka 1 butir 6 dan Pasal 70 Undang-undang No. 5/1974, adalah penangguhan atau pembatalan Perda atau Keputusan Kepda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya oleh pejabat yang berwenang. Jika gubernur tidak menggunakan hak untuk membatalkan atau menangguhkan

Perda atau Keputusan Kepda Tingkat II yang seharusnya dibatalkan atau ditangguhkan, maka penangguhan atau pembatalan itu dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pembatalan atas Perda atau Keputusan Kepda mengakibatkan pula batalnya semua akibat yang timbul karena adanya Perda dan Keputusan Kepda itu.. Penangguhan berlakunya Perda dan Keputusan Kepda tidak boleh melebihi 6 bulan. Artinya dalam 6 bulan, harus ada keputusan yang baru dari pusat atau instansi yang lebih tinggi apakah penangguhan itu akan disusul dengan pembatalan atau tidak. Jika setelah 6 bulan penangguhan itu tidak disusul dengan keputusan pembatalan maka Perda atau Keputusan Kepda dapat memperoleh kembali kekuatan berlakunya. Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan pemerintahan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah yang menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik yang secara operasional oleh Mendagri dan Gubernur/Bupati/Walikota/madya.

Kepala daerah sebagai wakil pemerintahan di daerah yang bersangkutan. Konkretisasi pengawasan umum adalah pelaksanaan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala hal mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan pembantuan (medebewir) Dalam rangka pengawasan umum ini pula pemerintahan daerah wajib memberikan keterangan yang diminta oleh para pejabat yang berwenang mengoperasionalkan pengawasan itu dengan konsekuensi jika pemerintah daerah menolak untuk

memberi keterangan, maka Menteri Dalam Negeri atau Gubernur dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu.

Selain jenis-jenis pengawasan tersebut, jika dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan lain, terdapat juga pengawasan yang dapat dilakukan oleh lembaga yudikatif yaitu hak uji material oleh Mahkamah Agung dan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara oleh Hakim Peradilan Tata Usaha Negara. Hak uji material dapat dikenakan terhadap produk Pemerintahan Daerah yang berupa regeling (pengaturan yang bersifat abstrak). Sedangkan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dapat dilakukan terhadap produk Pemerintahan Daerah yang berupa beschikking (penciapan bersifat konkret, individual dan final). Lembaga hak uji material diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/1987, UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985, sedangkan lembaga peradilan Tata Usaha Negara diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1986. Hubungan Antara Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota. Sebelum membahas lebih jauh tentang aspek pengawasan di bawah Undang-undang No.5/1974, penyusunan memandang perlu untuk mengulas pengaruh signifikan sejarah atas pengawasan pemerintah pusat yang berkembang di Perancis. Karena Perancis adalah salah satu negara yang memiliki rezim birokratis dengan kapasitas memadai untuk diasumsikan sebagai salah satu bentuk konkret sentralistis yang berhasil mengendalikan elemen-elemen pemerintahan regional. Dalam abad menengah sebelum Jean Bodin, Eropah Barat pada umumnya terdiri dari negara-negara yang bersifat feodal. Raja-raja sebagai Kepala Negara hampir-hampir

tidak mempunyai kekuasaan. Yang berkuasa ialah baron-baron di daerah-daerah sebagai kepala kerajaan-kerjaan kecil (rijkes) yang sebenarnya penyewa tanah (leenman) dari Raja-raja sebagai yang menyewakan tanah (leenheer). Leenrnaneeen ini dalam banyak hal tidak tunduk kepada pemerintahan pusat, sehingga pemerintahan pusat tidak mempunyai kekuatan sama sekali dalam stelsel feodalistis ini. Menurut Jean Bodin unsur mutlak dari suatu Negara ialah kesempumaan kekuasaan ke dalam dan keluar (Machtvolkomenheid naar binnen en naar buiten). Souvereinitas adalah unsur yang menentukan bagi Negara di samping unsur-unsur lain dari negara, yaitu rakyat, teritorir dan pemerintahan stabil.

Berkenaan dengan hal itu, dalam UU No. 5/1974 pengawasan sentralistis memang tidak di atur dengan tegas. Dalam Pusal 68 Undang-undang tersebut kita akan mendapatkan ketentuan yang berbunyi : Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditentukan, bahwa Peratw'an Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang. Dalam melihat kemampuan pengesahan dan pejabat berwenang yang tertera dalam salah satu diktum Pasal 64 di atas, maka ada baiknya melalui penelitian ini penyusun menggunakan pandangan Logemann. Menurutnya agar supaya negara dapat menjalankan fungsi memimpin dan mengatur dalam suatu masyarakat yang ada, maka otoritasnya harus sekokoh mungkin. Semua otoritas, sejauh ia memang otoritas, mendapai:kan pengakuan, inilah dua segi daripada suatu relasi sosial-psikis yang

bersamaa. Pernyataan ialah dimanakah pengakuan itu berakar. Bagi rakyat-negara organisasi negara itu harus sedapat mungkin bukan saja bemilai sebagai faktor tertib, pengakuan. Terutama harus timbul dari pimpinannya melaksanakan kepentingan dan cita-cita (nilai-nilai) kelompok yang dikuasai otoritasnya. Negara menghendaki bahwa rakyat negara merasakan negara itu sebagai negara-nya. Tetapi untuk dikehendaki lagi bahwa rakyat negara itu sudah terikat dalam batinnya, merupakan kelompok subyektif dengan ukuran bersama. Ikatan kelompok-subyektif itu dapat merupakan: 'kita', sekitar negara 'kita'. Tetapi lebih kuat jika 'kita' itu lepas daripada negara sudah ada. Oleh karena itu, negara rasional adalah suatu cita-cita politik, suatu gabungan tiga serangkai daripada: rakyat, nation, negara nasional. Rakyat berarti kesatuan kultural, jadi persatuan nilai. Nation berarti kehendak untuk meneguhkan kesatuan melalui suatu negara. Jika pendapat Logemann ini dikaitkan dengan sistem pengawasan yang disistemisasi melalui Undang-undang No. 5/1974. Melalui instrumen perundang-undangan ini pada dasarnya masih menghendaki penentuan tentang hal-hal yang harus dikenakan pengawasan tentang hal-hal yang harus dikenakan pengawasan preventif itu, selanjutnya disentralisasikan. Mungkin dengan demikian dapat diperoleh penilaian secara seragam seperti dikonstrantir oleh Logemann.

Pelembagaan kemampuan administrasi untuk mencapai tujuan bersama atau kolektif adalah merupakan pilar fundamental dari administrasi negara. Pengaturan-pengaturan dari pelembagaan

tersebut telah banyak tumbuh dalam semua masyarakat di dunia ini. Hal-hal tersebut dapat diidentifikasi, dibandingkan, dan diperlawankan. Pihak-pihak tertentu yang dikenal berwenang seperti misalnya pimpinan suku, kiyahi, tuan tanah mengendalikan masalah-masalah masyarakat umum, yakni masalah yang bertujuan dengan tujuan bersama atau kolektivitas secara keseluruhan dan merupakan sebab penggunaan paksaan negara bila terjadi pelanggaran. Dalam hal ini pernyataan-pernyataan yang dibuat oleh pihak-pihak yang berwenang tersebut, pengorganisasian mesin paksaan untuk menjamin komformitas masyarakat, dan menunjukkan adanya tata hubungan antar masyarakat dengan pejabat-pejabat negara yang telah dipilih untuk melanjutkan pelaksanaan tujuan-tujuan bersama. Hal itu termasuk pula organisasi affairs, tujuan-tujuan sosial dan pengambilan keputusan kolektif, manajemen dari lembaga-lembaga negara, instansi-instansi pemerintah dan kekayaan pemerintah, berikut proses kegiatan administrasi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah yang meliputi sikap.

Perilaku dan tindakan-tindakannya. Lebih jauh dijumpai pula situasi yang tumbuh sepanjang sejarah yakni tidak terdapatnya pembedaan yang jelas antara masalah-masalah yang bersifat privat dan publik. Dalam Negara Kesatuan ada satu Undang-Undang Dasar. Hal ini sudah sejak lama telah dikatakan oleh Strong. Selanjutnya dikatakan : "the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power". Oleh sebab itu, dalam konstruksi Negara Kesatuan daerah-daerah swatantra dibentuk dengan undang-undang.

Pembentukan dalam mana ditetapkan kewenangan-kewenangan pangkal dari Daerah Swatantra yang bersangkutan. Kemudian urusan-urusan, kewenangan- kewenangan itu dapat ditambah yang berhubungan dengan kemampuan daerah penyerahan kewenangan dilakukan dengan suatu Peraturan Pemerintah dan bersamaan dengan penyerahan urusan dilakukan pula penyerahan urusan keuangan, material dan kepegawaian. Dengan demikian, pada negara-negara hukum modem alat-alat perlengkapan negaranya selalu dapat saling mengawasi dan mempunyai susunan yang bersifat hirarki. Hal inilah yang sesungguhnya merupakan corak daripada sistem pemerintahan modern.

Kewenangan pemerintah dari derajat tinggi untuk melakukan pengawasan ini tentu sangat terkait dengan sistem pemerintahan negara. Kata "sistem" berarti sekelompok bagian-bagian yang bekerja sama untuk melakukan sesuatu maksud, misalnya, sistem urat syaraf dalam tubuh, sistem pemerintahan, dan lain-lain. Demikian ditentukan oleh kamus umum Bahasa Indonesia Poerwadanninta. Sistem dalam bahasa Inggris juga merupakan "kombinasi" atau rangkaian teratur, baik dari bagian-bagian khusus atau bagian-bagian lain ataupun unsur-unsur ke dalam suatu keseluruhan; khususnya kombinasi sesuai dengan prinsip rasional tertentu" (*Orderly combination or arrenghmenet, as of particulars, parts, or elements into a whole; specially such combination according to some rational principle*). Weinberg seperti yang dikutip oleh Attamimi mengemukakan arti sistem dengan "seperangkat obyek bersama-

sama dengan hubungan antar obyek-obyek tersebut dan antar bagirui- bagiannya yang terpisahkan" (a set of objects together with relationship between the objects and between their attributes). Maka dalam kata-kata "sistem pemerintahan negara" terdapat bagian-bagian dari pemerintahan negara yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsinya sendiri-sendiri namun secara keseluruhan bagian-bagian tersebut merupakan suatu kesatuan yang padu dan bekerja secara rasional.

Karena pemerintahan negara merupakan suatu rangkaian sistem maka isi rumah tangga formil menentukan daerah boleh bergerak dalam segala lapangan yang bukan urusan pemerintah pusat. Terhadap urusan yang dilimpahkan dari pemeritnahan pusat kepada pemerintah daerah, maka bentuk pengawasan berantai dari ujung pusat ke ujung daerah merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari. Pengawasan Pemerintahan yang Lebih Tinggi Terhadap Pelaksanaan Tugas Pembantuan di negara-negara dimana kesadaran hukum kurang mendapatkan perhatian oleh para penguasa negaranya, maka akan mendorong para penguasa negara tersebut untuk menyalahgunakan wewenangnya, walaupun seandainya di negara itu dalam Undang-Undaug Dasarnya telah ada pemisahan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, dan telah ada pula pembatasan kekuasaan yang tegas dan jelas, serta telah Pula dilaksanakan sistem pengawasan dan pertanggungjawaban yang baik. Bagi para penguasa negara atau pemerintah dalam arti luas kesadaran hukum berarti bahwa mereka dengan suka rela melakukan

sikap, tingkah laku, dan perbuatan sesuai dengan batas-batas kekuasaannya yang telah ditentukan oleh hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena mereka menyadari apabila tidak melakukan itu akan merugikan jalannya penyelenggaraan serta pelaksanaan kepentingan negara serta kepentingan para warga negaranya. Oleh sebab demikian demi terselenggaranya kepentingan negara maupun warga negaranya maka diperlukan instrumen hukum yang dapat mengendalikan pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Peraturan Pemerintahan No. 6 Tahun 1988 Tentang "Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah" lebih mempertegas kedudukan Kepala Wilayah (Gubernur, Bupati, Walikota, dan Camat) sebagai Penguasa Tunggal di Daerah. Menurut Pasal 2, Kepala Daerah di dalam rangka melaksanakan wewenang, tugas, dan kewajiban urusan pemerintahan umum menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan semua Instansi Vertikal, antara Instansi Vertikal dengan Dinas Daerah dan antara Instansi Vertikal dengan Instansi Vertikal lainnya. Instansi Vertikal adalah perangkat dari Departemen atau Lembaga Pemerintahan non Departemen yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah. Instansi Vertikal Departemen yang tertinggi di wilayahnya adalah Kantor Wilayah, disingkat Kanwil. Urusan Pemerintahan Umum, menurut undang-undang, adalah urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan

lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu Instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah (isi material). Menurut pendapat yang masih berlaku sejak masa pemerintahan Hindia

Belanda sampai kini, dalam pelaksanaan serta tantra oleh Daerah, penguasa atasan dianggap dapat memberikan petunjuk-petunjuk yang dipandang perlu olehnya. Ciri-ciri tugas pembantuan ialah diwajibkannya melakukan tugas pelaksanaan tertentu dari suatu Peraturan yang lebih tinggi. Campur tangan atasan dapat berwujud : Mengatur cara penyelenggaraan pelaksanaan, misalnya sebagai yang diatur Pasal 5 "Hinderordonantie" tentang cara yang harus dilakukan mengenai pemeriksaan permohonan izin, sebelum instansi yang mendapat tugas pembantuan mengambil keputusan. Mengadakan kemungkinan banding, sebagai diatur dalam Pasal 10 ayat, Hinderordonantie : menurut ketentuan itu, penguasa banding dengan suatu keputusan yang menyebutkan alasan-alasannya, dapat menguatkan, merubah atau membatalkan keputusan instansi yang mendapat tugas pembantuan itu dan dalam hal yang terakhir ini (membatalkan), bila ia menghendaki, memutuskan sendiri atau mengirimkan kembali permintaan itu kepada penguasa yang mengambil keputusan, untuk dikerjakan lagi. Pengawasan preventif Sebagai telah diuraikan di atas, menurut pasal 68 UU No. 51/1974 ditentukan, bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai hal-hal tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang yang dimaksudkan dengan pejabat berwenang menurut ketentuan dalam Pasal 1 huruf i UU No. 5/1975 ialah :

Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat 1. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I bagi Daerah Tingkat 1.46

Ketentuan dalam Pasal 68 Undang-undang No. 5/1974 itu dengan sendirinya berlaku bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang melaksanakan tugas pembantuan. Apabila terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan itu tidak dikenakan pengawasan preventif, maka terhadap Peraturan dan Keputusan itu dikenakan pengawasan representatif berdasarkan Pasal 70 UU No.5/1974. Di samping itu Menteri Dalam Negeri berdasarkan Pasal 71 dalam Undang-undang yang sama dapat pula mengadakan pengawasan urun.

Kepala Daerah Secara akademik, dikatakan bahwa dalam diri Kepala Daerah melekat dua fungsi, yaitu fungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya Pemerintahan Daerah dan fungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah. Dari uraian ini jelaslah kiranya, betapa penting dan luasnya tugas seorang Kepala Daerah. Dalam pengangkatan seorang Kepala Daerah, haruslah dipertimbangkan dengan seksama, sehingga memenuhi persyaratan untuk kedua fungsi itu. Sebagai Kepala Wilayah, maka ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercayai sepenuhnya oleh Pemerintah dan sebagai Kepala Daerah Otonom, maka ia perlu mendapat

dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. Berhubungan dengan luasnya wilayah negara dan untuk menjamin tindakan yang cepat dan tepat pada waktunya, maka tugas dan kewajiban untuk memelihara keamanan dan ketertiban umum itu perlu didelegasikan kepada pejabat-pejabat pemerintah di wilayah yang untuk tingkat I dan tingkat II merangkap sebagai Kepala Daerah. Dalam keadaan tertib sipil, pejabat yang bertanggung jawab untuk memelihara keamanan dan ketertiban umum di Wilayah adalah Kepala Wilayah. Untuk memungkinkan Kepala Wilayah melaksanakan tanggungjawabnya, maka kepada Kepala Wilayah itu diberikan wewenang kebijaksanaan politik polisionil.

Apabila terjadi atau diperkirakan akan terjadi gangguan keamanan dan ketertiban umum, maka Kepala Wilayah menentukan kebijaksanaannya untuk meniadakan atau mencegah gangguan keamanan dan ketertiban umum itu, kebijaksanaan politik polisionil dapat bersifat preventif yang bersifat represif, misalnya terjadi bencana alam : dalam hal ini Kepala Wilayah menentukan kebijaksanaan, bagaimana penyelamatan penduduk yang ditimpa bencana alam itu, apakah penduduk itu perlu dipindahkan atau tidak, bagaimana penyelamatan harta bendanya, pemberian sumbangan dan lain-lain. Berkenaan dengan persoalan di atas, terlihat dengan jelas bahwa Kepala Wilayah melaksanakan konsep politik yang nyata dan bertanggung jawab dijadikan inti dasar pembabakan perkembangan garis politik dan perundang-undangan mengenai otonomi itu, karena secara faktual dan aktual konsep politik otonomi yang demikianlah

yang memadai perbatasan antara babak politik dan perundang-undangan otonomi, yang belum dan telah diserasikan dengan nilai-nilai dan asas kehidupan ketatanegaraan yang sebenarnya dianut dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.⁵⁰

Dengan demikian, sejumlah kewenangan yang melekat pada Kepala Wilayah secara lebih luas bertujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, berarti melindungi dengan alat-alat hukum dan alat-alat kekuatan yang ada, sehingga di negara itu terdapat orde atau tata-tertib yang menjamin kesejahteraan moral dan material, fisik dan mental, melalui hukum-hukum yang berlaku, baik hukum yang tertulis maupun yang tidak tertulis meliputi kepentingan perorangan, golongan, hubungan antara individu sesamanya, sesama warga negara, hubungan antara warga negara dan pemerintah negara, hubungan antara negara itu dengan negara lain, yang semuanya itu terdapat dalam cabang-cabang hukum baik yang berupa Hukum Nasional maupun Hukum Internasional. Tidak kurang pentingnya, adalah alat-alat Hankam (pertahanan dan keamanan yang keduanya ini tidak lepas dari jaminan hukum nasional. Konsep Desentralisasi Dalam Perspektif UU No. 22 Tahun 1999 Pertama-tama perlu dibahas pengertian mendasar dan urgensi desentralisasi sebagai suatu konsep dalam hubungannya dengan otonomi daerah. Konsep desentralisasi sering dibahas konteks pembicaraan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa (nation state) menganut desentralisasi sebagai suatu

asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintah negara. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi kewenangan pemerintah baik di pusat maupun daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintahan pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.

Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh para penulis, yang pada umumnya didasarkan kepada sudut pandang yang berbeda sehingga sulit untuk mengambil definisi yang paling tepat dan relevan. Walaupun demikian, dikemukakan beberapa batasan yang diajukan para pakar sebagai bahan-bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi. United Nation memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut : "Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies. 3 (desentralisasi adalah suatu pengertian yang mengacu kepada penyerahan kewenangan dari pemerintahan pusat, apakah melalui dekonsentrasi (atau delegasi) kepada pejabat-pejabatnya, atau melalui devolusi kepada kewenangan lokal atau organ pemerintahan daerah)". Batasan

ini hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah. Proses ini dimulai dengan delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah (deconcentration) atau devolution kepada badan-badan otonom daerah. Akan tetapi, tidak dijelaskan isi keluasan kewenangan serta konsekuensi penyerahan kewenangan itu bagi badan-badan otonom daerah. Handbook of Public Administration yang diterbitkan oleh United Nations (PBB) menyebutkan bentuk-bentuk desentralisasi sebagai berikut : "the two principle forms of decentralization of governmental powers and functions are deconcentration to area offices of administration and devolution to the state and local authorities". yang dimaksud dengan area offices of administration adalah suatu perangkat wilayah yang berada di luar kantor pusat. Kepada pejabatnya oleh departemen pusat dilimpahkan wewenang dan tanggung jawab bidang tertentu yang sebagai perwakilan departemen pusat untuk melaksanakan fungsi bidang tertentu yang Kebijakan Dekonsentrasi antara lain meliputi persoalan ; (1) pemerintah dapat melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur dan atau perangkat pusat di daerah. (2) Pelimpahan kewenangan dapat dilakukan kepada seluruh Gubernur dan atau perangkat pusat di daerah atau kepada Gubernur dan atau perangkat pusat tertentu (3) Kewenangan yang dapat dilimpahkan meliputi sebagian kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan sistem administrasi negara,

pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strate:gis, konservasi dan standarisasi nasional (4) Menteri pimpinan lembaga negara non departemen sesuai dengan bidang kewenangannya dapat memprakarsai pelimpahan kewenangan (5) Jangkauan pelayanan penyelenggaraan kewenangan dapat melampaui satu wilayah administrasi pemerintahan. Lihat, Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pertanggungjawaban akhir tetap berada pada departemen pusat (the arrangement is administrative in nature and implies no transfer of final authority from the ministry, whose responsibility continues). Jadi, hak ini berbeda dengan devolusi, sebagai kekuasaan yang diserahkan kepada badan politik di daerali itu merupakan kekuasaan penuh untuk mengambil keputusan, baik secara politik maupun administrasi. Sifatnya adalah penyerahan nyata yang berupa fungsi dan kekuasaan, bukan hanya sekedar pelimpahan. Paradigma lama dalam Undang-Undang No. 5/19/4 yang rnegggunakan the structural efficiency model dalam Undang-nndang No. 22/1999 tidak dianut lagi, dan cenderung menggunakan the local democracy model degnan format otonom split model. Menurut Undang-undang No. 22/1999 otonomi diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai Daerah Otonom, serta tidak dirangkap dengan Wilayah Administrasi. Corak pemerintahannya menganut "pemerintahan tunggal" (Enhoofdig Bestuur) bukan pemerintahan kolegial (Collegial Bestuw seperti yang pernah dialami pada zamannya UU No. 2211948 dan UU NO. 1/1957. Kepala Daerah menurut Undang-

Undang No. 22/1999 berkedudukan semata-mata sebagai "alat daerah" tidak merangkap sebagai alat pusat". Artinya, tidak merupakan kepanjangan tangan pemerintahan pusat. Kepala daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dipilih langsung oleh DPRD. campur tangan pusat. Calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai Kepala Daerah oleh DPRD, dan disahkan oleh Presiden. Pengesahan oleh Presiden terikat kepada hasil pemilihan oleh DPRD. Hak prerogatif Presiden, dalam konstruksi ini tidak dianut lagi.

Demikian pula, Undang-undang No.22/1999 secara tegas menyatakan bahwa Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Ini adalah konsekuensi dari pemisahan kedudukan yang tegas antara DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif daerah. Dengan demikian, terjadi duplikasi dan kerancuan antara tugas eksekutif dan tugas legislasi. DPRD diberdayakan sedemikian rupa, sehingga benar-benar dapat berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi, dan sebagai Badan Legislatif Daerah, maka DPRD berkedudukan "sejajar" dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah (Pasal 16 UU No. 22/1999). Kedudukan kesejajaran dan kemitraan antara DPRD dan Pemerintahan Daerah Kepala Daerah, dimaksudkan untuk terciptanya hubungan kerja yang harmonis mewujudkan pemerintahan yang berdayaguna dan berhasil guna, demokratis, stabil dan terpercaya. Untuk mencapai tujuan

tergebut, adalah menjadi kewajiban bagi DPRD dan Pemerintahan Daerah Kepala Daerah untuk mewujudkan kerja sama yang positif seerat-eratnya melalui sikap dan perilaku yang saling menghargai dan menghormati disertai dengan penuh kearifan.

Pemberdayaan DPRD melalui pemberian tugas dan wewenang kepada DPRD cukup luas, meliputi : (a) memilih Gubernur, Bupati/Walikota beserta wakil-wakilnya; (b) mengajukan pengesahan dan mengusulkan pemberhentian pejabat tersebut; (c) membentuk Peraturan Daerah; (d) menetapkan APBD; (e) melakukan pengawasan; (f) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat. Dalam rangka memberdayakan DPRD pulalah, hak-hak DPRD sebagai lembaga legislatif daerah juga diperluas. Hak-hak DPRD adalah sebagai berikut : Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota; Meminta keterangan kepada pemerintah daerah; Mengadakan penyidikan; Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah; Mengajukan pernyataan pendapat; Mengajukan rancangan peraturan daerah; Menentukan anggaran belanja DPRD; dan Menetapkan peraturan tata tertib DPRD yang unik dalam UU No. 22/1999 adalah adanya hak subpoena oleh DPRD sebagai konsekuensi dari diberikannya "hak penyelidikan". Dalam hal ini, DPRD berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau 'Narga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu

ditangani, demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan maupun pembangunan. undang-undang tersebut, tegas-tegas dinyatakan bahwa bagi mereka yang menolak. dan tidak memenuhi permintaan dapat diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama satu tahun⁶⁰ (Pasal 20). Hal ini dimaksudkan untuk menghindar dari contempt of parliament, yaitu mencegah untuk tidak merendahkan martabat dan kehormatan DPRD. Dalam hubungan dengan "pertanggungjawaban", Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada 'setiap akhir tahun anggaran' dan/atau 'untuk hal tertentu, atas permintaan DPRD (Pasal 45 dan 46).

Pertanggungjawaban yang ditolak DPRD, masih dapat diperbaiki dan disempumakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Dalam hal DPRD menolak pertanggungjawaban untuk kedua kalinya, terhadap seorang Kepala Daerah dimungkinkan untuk diproses semacam impeachment, yaitu pemberhentian Kepala Daerah sebelum masa jabatannya berakhir. Melalui serangkaian ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah terlihat dengan jelas pengawasan politik dapat dilaksanakan oleh DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yang memiliki fungsi kontrol terhadap seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sementara itu terhadap instansi vertikal, maka pengawasan administratif masih dapat dilaksanakan oleh Pemerintahan Pusat. Hal ini diatur dalam Pasal 45 ayat (2) : Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban

kepada DPRD pada setiap akhir tahun. Lihat, Undang-undang No. 22/1 999 tentang Pemerri Daerah. Di setiap negara modern Organisasi Pempt:rintahan dan Organisasi Administrasi Negaranya menjadi satu, sehingga pejabat-pejabatnya yang bersangkutan harus selalu tahu dan sadar, bilamana dia sedang menjalankan fungsi pemerintahan dan bilamana dia sedang melakukan fungsi administrasi (negara). Lihat Prajudi Admosudirdjo, dalam. Dasar-Dasar Administrasi Negara, opcit, halaman.

3.2 Koordiuasi Kepala Wilayah

Dinas Daerah adalah perangkat Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu Instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga Daerah. Dalam menjalankan koordinasi, Kepala Wilayah melakukan: Identifikasi kaitan dan kepentingan antara Instansi, baik fungsional, sektoral maupun regional. Paduan kegiatan-kegiatan yang sejenis dan berkaitan. Penyerasian jadwal pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh berbagai instansi. Pantauan terhadap perkembangan pelaksanaan tugas Instansi Vertikal. Evaluasi terhadap pelaksanaan tugas Instansi Vertikal. Dalam menjalankan koordinasi terseout Kepala Wilayah Propinsi berkewajiban memberikan petunjuk umum kepada para Kepala Instansi Vertikal dengan memperhatikan prinsip fungsionalisasi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan Kepala Wilayah

lainnya berkewajiban memberikan petunjuk pelaksanaan kepada para Kepala Instansi Vertikal.

Kepala Instansi Vertikal bertugas memimpin Instansi Vertikal sebagai penyelenggara sebagian tugas dan fungsi Departemen, atau Pemerintah Non Departemen di Wilayah, dengan berpedoman kepada kebijaksanaan (policy) pelaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang membidangi tugas tersebut. Kepala Instansi Vertikal secara teknis fungsional berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri Pimpinan Departemen atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen dan secara teknis operasional dikoordinasikan oleh Kepala Wilayah. Kepala Instansi Vertikal berkewajiban melaporkan segala kebijaksanaan dan rencana kegiatan yang ditetapkan oleh Instansi Atasannya kepada Kepala Wilayah. Kepala Instansi Vertikal wajib mematuhi petunjuk umum yang diberikan Kepala Wilayah kepadanya, seraya melaporkan hasil koordinasi Kepala Wilayah yang bersangkutan atas rencana kegiatan sektoral kepada Kepala Wilayah secara berkala mengenai perkembangan pelaksanaan tugas yang bersangkutan, dan wajib memberikan keterangan yang diminta oleh Kepala Wilayah.

Ada dua tipe administrasi lokal (local administration) yang biasanya berjalan di negara-negara berkembang, yaitu *integrated dan unintegrated local administration*. *Integrated local administration* adalah salah satu bentuk dekonsentrasi. Tenaga-tenaga staf dari

departemen pusat yang ditempatkan di daerah berada langsung di bawah perintah kotapraja, yang diangkat oleh dan bertanggungjawab kepada pemerintahan pusat. Dalam sistem unintegred local administratvn, tenaga-tenaga staf departemen pusat yang berada di daerah dan kepala eksekutif wilayah masing-masing berdiri sendiri. Mereka bertanggungjawab kepada masing-masing departemennya yang berada di pusat. Koordinasi dilakukan secara infromal. Tenaga-tenaga staf teknis mendapat perintah dan supervisi dari masing-masing departemen. Tipe ini hampir mirip dengan konsep dekonsentrasi yang dilancarkan di Indonesia melalui Keppres No. 44 dan 45 Tahun 1974.⁶⁷ Kepala-kepala Instansi Vertikal di daerah secara organisatoris-administratif dan teknis-fungsional tetap berada di bawah dan bertanggungjawab kepada departemen teknis yang bersangkutan di Pusat.

Kewenangan Daerah Kewenangan yang luas yang diberikan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam prakteknya nanti rnasih akan dibatasi oleh kewenangan Pemerintahan Pusat di bidang lainnya, seperti diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu : Kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro; Kebijakan dana perimbangan keuangan; Kebijakan sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara; Kebijakan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia; Kebijakan pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang bersifat strategis; Kebijakan Konservasi; Kebijakan standarisasi

nasional (Pasal 7 Undang-undang Pemerintahan Daerah). Di samping itu kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam prakteknya juga akan dibatasi oleh kewenangan Daerah Propinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya, yaitu kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota dan kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Menurut penjelasan Pasal 9 Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang termasuk kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, antara lain : Kewenangan di bidang Pekerjaan Umum; Kewenangan di bidang Perkebunan; Kewenangan di bidang Kehutanan; Kewenangan di bidang berhubungan (Pasal 9 Undang-undang Pemerintah Daerah).

Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya adalah: Perencanaan dan pengendalian pembangunan secara makro; Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial dan penelitian yang mencakup Wilayah Proposal; Pengelolaan pelabuhan regional; Pengendalian lingkungan hidup; Promosi dagang dan budaya/pariwisata; Penanganan penyakit menular dan hama tanaman; Perencanaan tata ruang Provinsi (Penjelasan Undang-undang Pemerintahan Daerah). Walaupun masih ada batasan tertentu dalam penyelenggaraan otonomi yang luas bagi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota seperti dikemukakan di atas. Sekalipun demikian Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut lebih memberikan

harapan dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Oleh sebab itu Dalam Penjelasan Undang-Undang No. 22/ 1999 itu dikatakan, "Yang dimaksud dengan kewenangan ini adalah kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota ditangani Propinsi setelah ada pernyataan dari Kabupaten dan Daerah Kota. Lihat, Penjelasan Pasal 9 Undang-undang tentang Otonomi Daerah. itu, Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan jaminan secara tegas melalui Pasal 8 ayat (1), untuk terwujudnya otonomi yang nyata dan bukan sekedar otonomi formal seperti berlaku pada masa lalu. Pasal 8 ayat (1) itu menjelaskan bahwa kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan, sedangkan kewenangan dan pembiayaan masih dikendalikan oleh Pemerintahan atas, seperti kata pepatah kepala dilepas sedangkan ekornya tetap dipegang. Dari Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sangat jelas menentukan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Propinsi sebagai Daerah Otonom sangat terbatas, hanya : Mencakup kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintah tertentu sebagaimana dirinci dalam penjelasan Pasal 9 Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya ini. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dapat dilaksanakan

oleh Daerah Kabupaten dan Kota (Pasal 9 Undang-undang Pemerintahan Daerah).

Otonomi Berjenjang Isu yang dikembangkan dalam rangka kampanye negatif oleh para pejabat pusat akhir-akhir ini adalah soal dinyatakan secara eksplisit dalam undang-undang No. 22 tahun 1999 bahwa tidak ada hubungan hirarki antara propinsi dengan kabupaten. Namun demikian penyusun sendiri beranggapan bahwa hal itu merupakan suatu overstatement dan mengardng sejumlah kelemahan konseptual. Kelemahan itu secara akademis dapat diperkuat melalui pandangan yang mengatakan, pada bakikatnya perwujudan desentralisasi memang menghendaki perubahan karakter pola hubungan vertikal menjadi horizontal . Namun demikian, langkah pensejajaran itu tidak dapat dilepaskan dari bentuk final negara kesatuan yang telah dipertegas dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945, antara lain mengatakan : "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan"⁷⁰ Ketentuan Pasal ini menyebabkan pemerintahan pusat sebagai simbol tegaknya Negara Kesatuan, masih dapat mengendalikan seluruh pemerintahan di daerah melalui mekanisme dekonsentrasi dengan membagikan kewenangan birokrasi secara 'horizental. Dalam menunjang pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi itu, maka Undang-undang No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah t lah pula menentukan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN dan dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka

pelaksanaan desentralisasi. Sedangkan anggaran dekonsentrasi adalah.

Secara teoritis Jimly Asshiddiqie mengatakan, pada tingkat struktur ketatanegaraan dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Keduanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasarkan atas hukum. Lihat, Jimly dalam Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Lihat, hasil perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 pelaksanaan APBN di daerah Propinsi, yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran untuk membiayai pelaksanaan dekonsentrasi. Melalui ketentuan tersebut sebenarnya Pemerintahan Pusat dan Propinsi masih dapat mengendalikan finansial daerah yang tentunya akan mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan di daerah kabupaten.

Oleh beberapa Bupati dan Walikota, memang penjelasan Undang-undang No. 22/1999 telah dipakai untuk tidak lagi terlalu takut kepada Gubernur-nya. Misalnya kalau diundang rapat oleh Gubernur, mereka mengirim wakil Bupati/Wakil Walikota atau sekretarisnya. Oleh beberapa Gubernur yang masih bernosialgia

dengan gaya usang, hal ini dilihat sebagai pembangkangan atau disloyalitas. Asosiasi Pemerintahan Propinsi Indonesia (APSI) mendesak revisi Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah perlu sinkronisasi dan proporsionalitas. Dalam kaitan ini perlu adanya kejelasan kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah Propinsi dan sebagai wakil Pemerintahan Pusat. Dengan kejelasan dan pengaturan secara eksplisit mengenai kewenangan Gubernur diharapkan akan dapat menghilangkan berbagai interpretasi yang timbul selama ini terutama dengan hubungan Gubernur selaku wak.il Pemerintahan Pusat dengan Lihat, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Persoalan ini kemudian ditanggapi dengan gagasan meningkatkan kewenangan Gubernur dari wakil pemerintah pusat di daerah menjadi Gubernur setingkat menteri. Dalam Raker II Gubernur yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintahan Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI) yang berlangsung di Jayapura. Menyebutkan sebagai wakil pemerintahan pusat, gubernur memiliki kedudukan setingkat dengan menteri. Atas nama presiden, gubernur dapat membatalkan peraturan daerah kabupaten kota yang terbukti bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi dengan kepentingan umum. Lihat, Sinar Indonesia, "Ide Tentang Gubernur Setingkat Menteri Karena RI Bukan Negara Federal. diakss pada tanggal 24 Agustus 2004. Pemerintahan Kabupaten/Kota yang ada di wilayah kerjanya. Hal ini diungkap oleh Ketua Umum APPSI Sutiyoso dalam rapat dengar

pendapat umum (RDPU) dengan Pansus Rancangan Undang-Undang Perubahan UU No. 22/1999. Lebih lanjut Sutiyo mengatakan pengaturan kewenangan tersebut diperlukan agar perundang-undangan tentang Otonomi Daerah dapat menjadi acuan bagi para Gubernur secara proporsional dan realisasi kebijakannya dapat berjalan secara sinkron antara Pusat dan Daerah. Menanggapi persoalan di atas, melalui naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang, Pusat Penelitian Politik LIPI 2003, telah mengusulkan bentuk hubungan Daerah Propinsi terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota bersifat fungsional-koordinatif.

Melalui Pasal 26 ayat (1) RUU usulan LIP! dikatakan : 'Dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.' Sedangkan pada ayat (2) dikatakan : 'Hubungan antara daerah propinsi dan dan daerah kabupaten dan kota bersifat fungsional-koordinatif. Sebagaimana diketahui salah satu faktor utama yang mengakibatkan daerah tidak berkembang adalah tidak diberikannya kesempatan yang memadai bagi daerah APSI desak Sinkronisasi dan Prproporsion Iitas Revisi UU 22/1999 <www.dpr.go.id> diakses 30 Agustus 2004. untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁷⁵ Namun setelah kesempatan untuk mengurus rumah tangga sendiri diberikan, kondisi itu langsung dipergunakan oleh oligarki-oligarki daerah. Oleh karena itu hal terpenting yang harus diusahakan

saat ini adalah sistem pengendalian otonomi daerah. Kebijakan ekonomi daerah di Indonesia harus dikontrol agar tidak mengarah pada terbentuknya kelompok-kelompok kecil yang memanfaatkan kesempatan ini demi kepentingannya sendiri. Kontrol dapat dilakukan oleh DPR, lembaga swadaya masyarakat, pemerintah pusat, dan masyarakat lokal sendiri.

Pada lokakarya refleksi Advokasi dan Mitra Civil Society Support & Strengthening Program (CSSP) yang dilaksanakan baru-baru ini di Yogyakarta. Mereka menilai pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah menciptakan kebijakan yang bersifat lokal. Celah itu banyak dimanfaatkan untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing daerah karena daerah tidak disertai peraturan lain yang dapat mengawal pelaksanaan otonomi secara teknis. Hal di atas diakibatkan, meskipun Undang-undang No. 22/1999 jauh lebih revolusioner ketimbang Undang-undang No. 5/1974. Namun filosofi dasar otonomi itu sendiri masih berkisar pada otonomi pemeritahan daerah, bukan otonomi masyarakat lokal. Perangkap dari kecenderungan itu adalah terjadinya distorsi dalam implementasi, yaitu bahwa otonomi daerah hanya dinikmati oleh elite politik daerah, baik di jajaran Pemda (Kepala Daerah dan aparaturnya) maupun DPRD (baca : elit partai pemang pemilu). Masyarakat sebagai subjek terpenting dari kebijakan otonomi daerah masih termarginalisasi dalam proses politik di tingkat lokal. Berdasarkan pandangan Syamsudi Haris, realitas dan kecenderungan semacam ini

tentu saja berpeluang munculnya kesenjangan antara orientasi proses politik pada tingkat elite di satu pihak, dan masyarakat di pihak lain. Penolakan masyarakat Sumatera Barat, atas APBD Sumber tahun 2001 di mana berbagai unsur masyarakat melakukan gugatan class action pada Gubernur dan DPRD merupakan contoh paling menarik.

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan atas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah propinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Karena itu hubungan yang diidealkan antara pemerintahan pusat dengan daerah propinsi, dan antara pemerintahan propinsi dengan kabupaten dan kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namun demikian fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan propinsi.

Namun demikian, karakteristik sistem Pemerintah Daerah yang mengidealkan pola hubungrui yang bersifat horizontal alias tidak hirarkis tersebut di atas, dalam Lihat Syamsudin Haris, "Dinamika DPRD Sumatera Barat; Ketika Kekecewaan Masyarakat Menggumpal (Jakarta :Pusat Penelitian Politik, 2001). Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta : Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia). kenyataan menghadapi kritik yang sangat

luas dari elite pemerintahan ataupun masyarakat biasa. Karena hubungan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Propinsi dan antara Pemerintahan Propinsi dengan Pemerintahan Kabupaten dan Kota tidak lagi bersifat hirarkis, maka fungsi koordinasi menjadi sulit dilakukan. Para Bupati dan Walikota cenderung enggan dikoordinasikan oleh Gubernur. Di samping itu muncul pula eksese negatif karena adanya pengertian pola hubungan yang tidak bersifat hirarkis itu. Karena itu dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) yang baru (hasil Perubahan Kedua tahun 2000), ditegaskan : "Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Dengan adanya perkataan 'dibagi atas' maka berarti hubungan antara Pusat dan Propinsi, serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota bersifat hirarkis vertikal. Karena perkataan pembagian atau membagi kekuasaan atas daerah-daerah propinsi atau atas daerah kabupaten/kota justru menunjukkan sifat hirarkis itu. Dengan demikian, sifat non-hirarkis yang terkandung dalam UU 22 Tahun 1999 telah dikoreksi oleh Perubahan UUD 1945 pada tahun 2000 melalui perbaikan UUD 1945 pada rumusan Pasal 18 ayat (1) tersebut.

Namun dalam konteks relasi Pusat-Daerah, cara pandang sentralistik yang cenderung hirarkis-dominatif dan melihat daerah sebagai subordinasi Pusat, sudah tentu tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi relasi Pusat-Daerah. Resistensi

Daerah terhadap Pusat pada dasarnya bersumber dari kecenderungan cara pandang hirarkis domintatif, sehingga tidak ada peluang bagi daerah untuk berkembang sesuai kemampuan, potensi dan keanekaragaman lokal masing-masing.

Oleh karena itu, dalam rangka penataan kembali hubungan Pusat-Daerah ke arah yang lebih harmonis, sudah waktunya relasi hirarkis itu dilihat secara progresif yang didasarkan pada relasi yang bersifat partnership dan interdependensi. Artinya meskipun secara hirarkis pemerintah-pemerintah daerah berkedudukan lebih rendah, namun karena komunitas-komunitas lokal pada dasarnya sudah otonom, maka hubungan Pusat-Daerah meniscayakan berlakunya asas kemitraan dan saling ketergantungan di antara keduanya. Konsekuensi logis dari pemikiran ini adalah keperluan berlakunya cara pandang otonomi daerah sebagai 'kontrak' antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah melalui wakil-wakil rakyat daerah. Cara pandang baru ini diharapkan bukan hanya yang bisa menjamin hubungan yang bersifat kemitraan dan saling ketergantungan antara Pusat-Daerah, melainkan juga dapat menjadi dasar bagi hubungan yang lebih harmonis di antara dua pihak di masa depan. Kontrak yang bersifat kesepakatan Pusat-Daerah ini penting diagendakan untuk menjaga konsistensi implementasi desentralisasi di satu pihak, dan menjamin agar daerah-daerah tidak memisahkan diri dari Republik di pihak lain. Proses transisional daerah, pusat-pusat kekuasaan tidak lagi menumpuk pada satu figur Kepala Daerah (eksekutif), tetapi mulai melebar kepada para anggota Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah. Hubungan kerja di antara dua lembaga tersebut yang di masa UU No. 5/1974 bersifat hirarkis (secara de facto DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah meskipun de jure sejajar). Namun setelah UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah telah bergeser menjadi hubungan kekuasaan sejajar, equal. Pengambilan keputusan yang tadinya bisa diambil secara cepat/sepihak oleh Kepala Daerah, saat ini relatif sulit dilakukan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Keadaan tersebut juga menimbulkan efek paralel bagi Pemerintahan Propinsi. Artinya, pemerintahan di Propinsi suka tidak suka, mau tidak mau harus melepaskan sebagian kewenangan pengaturannya secara horisontal kepada Pemerintahan Kabupaten. Kondisi demikian, menurut penulis merupakan akibat logis dari dilaksanakannya konsep desentralisasi secara benar dan tepat. Oleh karena itu ada baiknya penyusun mengutip pemahaman desentralisasi menurut Livtact & Seddon seperti dikutip oleh Sadu Wasistiono:

"The transfer of authority and responsibility for public from the central government to subordinate or quasi-independent government organization, or the private sector." Pada sisi Jain Rondinelli menekankan desentralisasi sebagai transfer of political power. Desentralisasi itu sendiri setidaknya-tidaknya mempunyai dua tingkat kelompok tujuan yakni politik dan administratif. Tujuan politiknya adalah dalam rangka demokratisasi, sedangkan tujuan administratifnya adalah efektivitas dan efisiensi. Di sini tampak hubungan yang sangat erat antara desentralisasi dengan demokratisasi.

Bahkan Huntington mengemukakan bahwa desentralisasi sebenarnya merupakan salah satu wujud dari gelombang demokratisasi gelombang kerja. Seperti dikatakan oleh Pamudji permasalahan tentang titik berat otonomi daerah ini timbul adalah karena Negara Republik Indonesia menganut paham otonomi bertiagkat, dimana belakangan ini lebih tampak adanya hubungan hirarkis antara daerah otonom yang tingkatnya lebih tinggi. Demikianlah seperti tampak dalam hubungan antara Kabupaten/K.otamadya Daerah Tingkat II dengan Propinsi Daerah Tingkat I. Otonomi bertingkat ini sudah dikenal dan dilaksanakan sejak sebelum Republik Indonesia merdeka, yang untuk keperluan penulisan ini ciilacak mulai dari saat diterapkannya desentralisasi dan otonomi daerah dalam pengertian modem, yaitu sejak dikeluarkannya Undang-undang Dsentralisasi tahun 1903 oleh Pemerintahan Belanda.

Dalam sejarah pemerintahan di Indonesia desentralisasi dan otonomi daerah mulai diperkenalkan melalui Undang-Undang Desentralisasi (Decentralisatiewet) 84 1903 dengan dibukanya kemungkinan membentuk daerah-daerah otonom yang bernama Locale Ressorten. Langkah menuju desentralisasi dan otonomi ini ialah diundangkannya Undang-Undang atau Ordinansi Dewan Daerah (Locale Raden Ordinantie). Dalam Lembaran Negara (Staatsblad) 1905 No. 181. Atas dasar ordinansi ini dibentuklah Dewan-dewan Daerah Gewest (Gewestlijke Raden). Gewest adalah administratif yang kira-kira sama dengan lingkungan Keresidenan

yang otonom. Khusus di luar Jawa di beberapa kota penting dibentuk juga dewan-dewan Kotapraja (Gemeenteraden) di samping beberapa Dewan setempat (Plaatselijke Raden). Mengenai pembentukan Gemeenteraden, yang menarik perhatian ialah "bahwa pilihan senantiasa jatuh pada kota-kota yang mempunyai banyak penduduk asing, c.q. Belanda, sebab Gemeente itu dilihat sebagai "een Westersche enclave in een Oostersche srunenleving" (suatu lingkungan tersendiri yang bercorak Barat di Di Indonesia kapan mulai dilaksanakan asas dekonsentrasi belum atau bahkan tidak dapat diketahu secara pasti, namun yang jelas sejak tahun 1903 Pemerintahan Hindia Belanda di samping telah melaksanakan asas dekonsentrasi juga telah melaksanakan asas desentralisasi berdasarkan decentralisatiewet 1903 itu. Lihat, Soehino dalam Hukum Tata Negara; Perkembangan Otonomi Daerah, halarnan.

Keresidenan pada masa Hindia Belanda (lebih-Jebih p<ida masa Jepang) bukan!ah daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (bukan daerah otonom). Bagaimana mungkin Keresidenan mengatur dan mengurus rumah tangga yang belum !"P:mah dimiliki. Begitu pula pemerintahan Kota dan Kabupaten. Pada masa Hindia Belanda urusan rumah tangganya sangat terbatas. Propinsi yang pada masa Hindia Belanda sebagai daerah yang berhak mengatur dan menguru rumah tangga sendiri, oleh UU No. 1 Tahun 1945 dibiarkan sebagai wilayah pemerintahan administratif. Lihat, Bagir Manan dalam Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Di tengah masyarakat Timur).

Gemeenteraden ini akhirnya menjelma menjadi Siaatsgemeente atau Kotapraja (versi Undang-undang No. 1 Tahun 1957),⁸⁶ selanjutnya menjadi Kotamadya (versi Undang-undang No. 5 Tahun 1974). Berdasarkan undang-undang itu dikeluarkanlah undang-undang atau ordinansi propinsi, Lembaran Negara 1924 No. 78 yang disusul pembentukan Propinsi Jawa Barat (1925), Jawa Timur (1927), Jawa Tengah (1929); undang-undang atau ordinansi Kabupaten (Regentschapsraden) di ketiga Propinsi Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah; Undang-undang atau Ordinansi Kotapraja (Stadsdemeente- ordinantie), Lembaran Negara 1926 No. 356 yang mengubah Gemeenteraden di Jawa menjadi Stadsgemeente (Kotapraja).

Bagi luar Jawa berlaku Stadsgemeente Ordinantie Buitengewesten, Lembaran Negara 1939 No. 131 yang mengubah Gemeente di luar Jawa menjadi Stadsgemeente (Kotapraja) dan Goepsgemeenschap Ordinantie, Lembaran Negara 1937 No. 464 yang memungkinkan pembentukan daerah-daerah otonom bagi lingkungan suku-suku yang homogen (di luar Jawa). Daerah-daerah ini diharapkan akan mempunyai status menyerupai Propinsi dan Kabupaten di Jawa. Bentuk daerah-daerah tersebut mengikuti pola Propinsi dan Kotapraja di Negeri Belanda, dimana instansi tertinggi adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dalam hubungan subordinasi di Salah satu kesalahan pokok UU No. 1 Tahun 1957, yakni menyamaratakan bentuk pemerintahan Daerah Tingkat III dengan daerah yang lebih atas, menurut The Liang Gie juga tampak

menjadi kesalahan yang dimuat di dalam U U No. 18 Tahun 1965. Begitu pula upaya meneruskan prinsip Panpres No. 6 Tahun 1959 tentang penghapusan dualisme tidaklah berhasil, sebab pada kenyataannya UU No. 18 Tahun 1965 masih mempertahankan dualisme. Lihat, Mahfud MD. Dalam *Politik Hukum Di Indonesia*, opcit, halaman. 270. bawahnya terdapat badan eksekutif dengan nama "College van Gecommitteerden" , dan College van Burgmeester en Wethaouders. Dengan demikian menjadi jelas bahwa desentralisasi pada waktu itu berkembang mengarah kepada pemerintahan daerah yang bersifat kolegial, yang selanjutnya akan mewarnai perkembangan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa-masa setelah kemerdekaan.

Pada zaman pendudukan Jepang, Hindia Belanda dibagi menjadi tiga wilayah kekuasaan militer, yaitu Sumatera di bawah kekuasaan Komanda Pasukan Darat (Rikugun) ke-25 yang berkedudukan di Bukit Tinggi, Jawa di bawah kekuasaan Komandan Darat (Rikugun) ke-16 yang berkedudukan di Jakarta, Kepulauan lainnya di bawah kekuasaan pasukan Komandan Pasukan Laut (Kaigun) berkedudukan di Makasar (Ujung Pandang). Pemerintahan di ketiga wilayah tersebut pada hakikatnya mengikuti struktur organisasi Pemerintahan Hindia Belanda. Oleh karena itu, otonomi bertingkat atau non hierarkis seperti dikatakan oleh Asshiddiqie merupakan warisan kolonial. Di Negara Republik Indonesia telah dipraktekkan otonomi bertingkat dengan segala kekurangannya berlandaskan Undang-undang No. 1 Tahun 1945, Undang-undang

No. 22 Tahun 1948, Undang-undang No. 44 Tahun 1950 (khusus untuk wilayah Negara Indonesia Timur/NIT), Undang-undang No. 18 Tahun 1965. Adanya kekurangan tersebut sebenarnya sudah disadari dan diperhitungkan sejak awal kemerdekaan oleh beberapa pemimpin bangsa. Dengan pengarahannya sebagaimana digariskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/1973.⁸⁹ Terkandung prinsip bahwa asas desentralisasi sama pentingnya dengan asas dekonsentrasi dan harus dilaksanakan bersama-sama dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Prinsip itu sangat berbeda dengan prinsip yang dianut sebelumnya yang terkandung dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. :XXI/MPRS/1966, yang dalam Penjelasan, angka 1, mengatakan : "Pemerintah harus konsekuen menjalankan politik desentralisasi, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dalam segala kemurniannya, yang menuju ke arah tercapainya desentralisasi teritorial, yakni meletakkan tanggung jawab otonomi riil yang seluas-luasnya dalam tangan Pemerintahan Daerah, di samping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital. Di dalam Rapat Besar Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Soepomo mengatakan bahwa kita menyetujui bentuk negara kesatuan (eenheidstaat). Oleh karena itu tidak ada negara bawahan, tidak ada onderstaat, akan Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan dalam pembinaan politik serta kesatuan bangsa maka hubungan

yang serasi antara Pemerintahan Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Lihat, Naskah Garis- Garis Besar Haluan Negara, Bab IV tentang Pola Umum Pelita Kedua, sub c tentang Aparatur Pemerintah, angka 2, mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh dalam rangka menyelenggarakan Pemerintan di Daerah akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka. Pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan dengan Undang-Undang. 91 Jadi sejak awal rancangan Undang-undang Dasar memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian daerah Indonesia dalam daerah-daerah yang besar dan untuk membagi daerah-daerah besar itu atas daerah-daerah kecil.

Refleksi Pengertian dan Sifat Otonomi Daerah Sejak Orde Baru MPRS dalam ketetapannya No. XXI/MPRS/1966 menugaskan kepada Pemerintahan 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 tanggung jawab pemerintahan pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap Daerah-Daerah (Pasal 1). Sedangkan pada Pasal 2 dinyatakan bahwa untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya semua urusan diserahkan kepada Daerah,⁹² berikut semua aparatur dan keuangannya kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan

ditentukan. Risalah Sidang Sadan Penyelidika."1 Usaha·Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945, (Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995). Meskipun demikian, faktor utama yang mengakibatkan daerah tidak berkembang karena tidak diberikannya kesempatan yang memadai bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, ternyata tidak cukup tertangani oleh adanya ketetapan ini. Hal ini didorong oleh kuatnya sentralisasi kekuasaan terutama di bidang politik dan ekonomi. Akibat dari sentralisasi yang berlebihan tersebut tidak saja mengakibatkan kesenjangan hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang lebar, tetapi juga mengusik rasa keadilan masyarakat daerah karena pemerintahan pusat dianggap terlalu banyak mencampuri urusan daerah dan juga menutup kesempatan bagi masyarakat untuk mengembangkan kreativitasnya serta mendapatkan hak-hak ekonomi, sosial dan politiknya. Dalam rangka mendorong pembangunan daerah telah mulai dikembangkan otonomi daerah secara luas yang bersungguh-sungguh, nyata dan bertanggung jawab, dan peningkatan upaya pemberdayaan masyarakat. Sebagian dikutip dari Program Pembangunan Nasional Tahun 2000 -2004, halaman, dengan undang-undang. Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuai di bidang kepegawaian dalam lingkungan Pemerintahan Daerah. Sementara itu Pasal 4 ketetapan tersebut menjelaskan, bahwa perimbangan keuangan Pusat dan Daerah diatur kembali sedemikian rupa,

sehingga pelaksanaan otonomi seluas-luasnya dapat terselenggara secara sehat.

Program desentralisasi untuk menciptakan otonomi luas di daerah memang sudah sejak lama dicanangkan. Bahkan telah tersedia undang-undang yang berpretensi mengatur soal otonomi ini, yakni UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25/1999 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Seberapa jauh desentralisasi dapat dinilai dengan jelas, sebagian tergantung pada apakah yang sudah dilakukan itu bersifat dekonsentrasi delegasi atau devolusi. Hal ini juga tergantung apakah seseorang mengamatinya dari atas ke bawah (top down) atau dari bawah ke atas (bottom-up). Pendekatan desentralisasi dari bawah ke atas umumnya menekankan nilai politis misalnya, perbaikan pemerintahan dalam kaitannya dengan kemauan menerima saran dan partisipasi politik lokal dan efisiensi alokasi dalam arti perbaikan kesejahteraan. 93 Pandangan tersebut, ternyata tidak dilakukan semasa orde baru menerapkan kebijakan otonomisasi. Mereka gamang melihat konsep dasar desentralisasi yang sesungguhnya adalah transfer of political power dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fiskal Decentralization in Developing Countries, Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang, Penyunting Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, (Jakarta : Penerbit PT. Gramedia Utama). Secara empiris, perjalanan otonomi daerah terkadang hanya dipahami kebijakan yang bersifat institusional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi- fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Karena itu,

yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Namun esensi kebijakan otonomi daerah itu berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa kita dewasa. Terkait dengan persoalan seperti yang telah diutarakan, maka Samuel P. Huntington mengatakan bahwa partisipasi politik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik.

Di dalam masyarakat tradisional, pemerintahan dan politik biasanya hanya merupakan urusan golongan elit yang kecil. Petani, tukang dan pedagang yang merupakan bagian penduduk paling besar menyadari atau tidak bagaimana tindakan-tindakan pemerintah mempengaruhi kehidupan mereka sendiri. Akan tetapi biasanya tidak sarupai terpikir oleh mereka bahwa mereka dapat atau perlu berusaha untuk mempengaruhi petisi minta bantuan terhadap tekanan dari luar. Sebaliknya, prinsip kewarganegaraan yang aktif sudah diterima dan ditekankan di semua negara industri modern, meskipun bentuk dan kodrat partisipasinya yang sah menunjukkan perbedaan-perbedaan yang besar satu sama lain. Sedangkan menurut Asshiddiqie, jika kebijakan otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan kemandirian dan keprakarsaan masyarakat di daerah-daerah sesuai tuntutan alam demokrasi maka praktek-praktek kekuasaan yang menindas seperti yang dialami dalam sistem lama yang tersentralisasi, akan tetap muncul dalam hubungan antara pemerintahan di daerah dengan masyarakatnya. Bahkan, kekhawatiran akan sistem otonomi

pemerintahan daerah itu justru dapat menimbulkan otoritarianisme pemerintahan lokal di seluruh Indonesia. Para pejabat daerah yang sebelumnya tidak memiliki banyak kewenangan, dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan yang sangat besar dalam waktu singkat, belum tentu dapat dikendalikan sebagaimana mestinya. Timbul kekhawatiran bahwa iklim penindasan dan praktek-praktek kezaliman yang anti demokrasi serta praktek-praktek pelanggaran hukum yang penyalahgunaan wewenang yang pernah terjadi di pusat justru ikut beralih ke dalam praktek pemerintahan daerah di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, otonomi daerah haruslah dipahami esensinya juga mencakup pengertian otonomi masyarakat di daerah-daerah dalam berhadapan dengan pemerintahan di daerah. Dalam teori, kecenderungan perorangan-perorangan dan kelompok-kelompok untuk berusaha mempengaruhi pemerintah ditentukan oleh adanya cara-cara alternative yang dapat mereka gunakan untuk mencapai tujuan-tujuan mereka. Apabila cara-cara non-politik memberikan harapan yang sama besar, atau lebih besar dibandingkan dengan saluran-saluran politik, maka dapat diperkirakan bahwa orang-orang akan menginvestasikan waktu dan energi mereka sesuai dengan itu. Untuk sejumlah masalah pemerintah secara inheren merupakan satu-satunya pihak yang dapat, atau dianggap paling dapat memecahkannya. Apabila pemerintah nasional atau setempat mengambil keputusan yang dianggap merugikan kepentingan kelompok-kelompok tertentu, maka jalan yang dianggap paling wajar adalah berusaha membujuk

pemerintah agar mengubah keputusan itu. Lihat, Huntington dan Nelson, dalam Partisipasi Politik, *ibid*, halaman. Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat. Partisipasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti DPRD, LSM dan lain sebagainya. Partisipasi yang diberikan dapat berbentuk buah pikiran, dana, tenaga maupun bentuk-bentuk lainnya yang bermanfaat. Partisipasi warga negara dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijaksanaan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

Menanggapi persoalan tersebut, melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Berdasarkan Ketetapan ini dikemukakan beberapa permasalahan mendasar dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah semasa orde baru, sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah oleh Pemerintahan 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 kreativitas masyarakat beserta seluruh perangkat pemerintahan di 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.

Berkaitan dengan berbagai peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan yang pernah dikeluarkan dalam bidang ini, MPR menurut Satya Arinanto, kemudian memberikan rekomendasi yang ditujukan kepada Pemerintah dan DPR untuk ditindaklanjuti. Sebagaimana diketahui Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Isitmewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999 -2004 , agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei Tahun 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah bagi daerah-daerah icin sesuai dengan Undang- undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah dilakukan sesuai jadwal yang telah ditetapkan dengan meperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Keseluruhan I' P sebagai pelaksanaan dari UU tersebut agar diterbitkan selambat-lambatnya akhir Desember tahun 2000.
- b. Daerah yang sanggup melaksanakan otonomi secara penuh dapat segera memulai pelaksanaannya terhitung 2001 yang tercermin

dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

- c. Daerah yang belum mempunyai kesanggupan melaksanakan otonomi 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 termaksud. 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.

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. Bagi daerah yang kaya sumber daya alamnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kewajaran. Terhadap daerah-daerah yang ketersediaan sumber daya manusia terdidiknya terbatas

perlu mendapatkan perhatian khusus. Dalam rangkaian penyelenggaraan Otonomi Daerah agar dibentuk tim koordinasi antar instansi pada masing-masing daerah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, memfungsikan lembaga pemerintah maupun non pemerintah guna memperlancar penyelenggaraan otonomi dengan program yang jelas. Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah, diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintahan Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap propinsi, kabupaten/kota, desa/nagri/marga , dan sebagainya.

Peran DPRD Sebagai Institusi Demokrasi di Daerah

Sefring dengan melemahnya pengendalian vertikal, kedudukan dan wewenang DPRD meningkat pesat. Berdasarkan UU No. 22/1999 DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai Badan Legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintahan Daerah. Di masa transisi daerah, pusat-pusat kekuasaan tidak lagi menumpuk pada satu figur Kepala Daerah (eksekutif), tetapi mulai melebar kepada para anggota DPRD (legislatif). Hubungan kerja antara dua lembaga

tersebut yang di masa UU No. 5/1974 bersifat hirarkis (de facto DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah) kini di bawah UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah menjadi hubungan kekuasaan horizontal. Pengambilan keputusan yang tadinya bisa diambil secara cepat atau sepihak oleh Kepala Daerah. saat ini hal tersebut relatif sulit dilakukan karena harus melalui dialog dengan DPRD. Persoalan inilah yang oleh sebagian Gubernur, dianggap kontraproduktif bagi penyelenggaraan sistem pemerintahan keseharian.

Mungkiri karena lambannya proses deliberatif, salah satu petinggi dari Departemen Dalam Negeri melihat sosok DPRD secara institusional sebagai penghambat proses pengambilan keputusan, dan oleh karena itu DPRD dituduh sebagai pihak yang menghambat pelayanan publik. Oleh karena itu, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih mencermati aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah itu sendiri. Namun, dalam menyelaraskan hubungan yang dianggap kurang memadai seperti dihasilkan oleh Undang-undang No. 22/1999 itu, tetap harus memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta mensiasati kompetisi global yang sudah berlangsung dewasa ini. Dengan demikian Undang-undang No. 22/1999 kiranya sudah kurang sesuai dengan corak kompleksitas perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan pengejawantahan otonomi daerah. Karena itu, desakan untuk menyempumakan perangkat peraturan perundangan yang

mengatur kewenangan daerah dirasakan amat penting. Hal ini tidak saja mencakup Administrasi Pemerintahan akan tetapi termasuk di dalamnya hal ihwal pengawasan, baik itu secara vertikal maupun horizontal

BAB 4
PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAH DAERAH

4.1. Pergeseran Paradigma Otonomi

Sebagaimana diketahui bahwa dalam Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah, hubungan non-hirarkis antar jenjang pemerintahan telah menyulitkan koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah Provinsi dan Kabupaten I Kota. Persoalan demikian, terungkap setelah melakukan refleksi atas perjalanan kurang lebih lima tahun undang-undang tersebut. Dalam berbagai forum diskusi yang diadakan untuk itu, terlihat dengan jelas bahwa Undang-Undang No. 22/1999 mengandung sejumlah kelemahan. Persoalan ini antara lain terpaut dengan tereduksinya fungsi pengawasan akibat dihilangkannya hubungan hirarkis antar sistem pemerintahan. Situasi ini lambat laun, akhirnya menyatukan persepsi dari para teoritikus hukum dan politik dan bahkan poemerintahan daerah sendiri. Dalam waana yang berkembang mereka semua sepakat untuk segera melakukan penyempumaan menyeluruh terhadap undang-undang yang lahir dari puncak resistensi daerah terhadap upaya sentralisasi kekuasaan oleh Pemerintah Pusat. Melalui diskursus intensif yang dilakukan secara nasional guna menanggapi aneka kelemahan teoritik dan praksis seperti tertera dalam Undang-undang No. 22/1999 itu. Akhirnya,

mereka sepakat bahwasannya pengawasan relatif hirarkis masih tetap diperlukan. Terutama jika dikaitkan dengan konsep penyelenggaraan pemerintah dalam Negara Kesatuan, maka fungsi pengawasan masih memiliki peranan sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Melalui pelbagai literatur sebenarnya dapat dilihat bahwa kesiapan maupun kesigapan suatu negara untuk diterjunkan ke dalam nilai-nilai demokrasi, keberhasilannya sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan masyarakat, derajat kesejahteraan minimal dan ketersediaan perangkat hukum yang memadai. Karena itu, mengingat minimnya beberapa faktor esensial seperti dikemukakan, maka perbaikan atas perangkat hukum dan organisasi yang mengatur pemerintahan daerah menjadi suatu hal yang tidak dapat ditunda-tunda lagi. Akan tetapi, di samping itu juga terdapat aneka kondisi objektif lainnya yang mungkin dapat saja mempengaruhi proses demokratisasi masyarakat daerah, seperti ketersediaan potensi sumber daya manusia dan finansial. Kedua faktor ini memiliki posisi strategis dalam pengejawantahan otonomisasi daerah. Namun, kiranya sekelumit persoalan itu diartikulasikan secara berbeda oleh disainer otonomi daerah. Sehingga, ketika Undang-undang No. 22/1999 diberlakukan. Tidak lama setelah itu dalam kenyataan prediksi-prediksi awal, seperti penghapusan makna hirarkis dan titik berat otonomi pada kabupaten dan kota telah kehilangan daya akurasi. Situasi ini diakibatkan karena mungkin perancang undang-undang No. 22/1999 tidak memperkirakan bahwa ketiadaan hubungan hirarkis akan menggiring ke dalam situasi melemahnya

koordinasi antar pemerintahan. Kacamata empirik memperlihatkan bahwa kondisi tersebut berakibat pada daerah kabupaten dan kota merasa betul-betul terlepas sarna sekali dari jangkauan pengawasan pemerintahan provinsi. Karena desentralisasi telah dimaknai berdiri sendiri dan antar pemerintahan tidak mampu."lyai hubungan hirarkis satu dengan lainnya.

Secara konseptual, dalam negara Indonesia memang tidak ada negara bawahan. Hal ini sudah sejak lama dikatakan oleh Soepomo, menurutnya dalam struktur Negara Kesatuan tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan saja. Oleh sebab itu, bentuk pemerintah daerah akan ditetapkan melalui undang-undang.

Salah satu ketentuan penting sebagai basil Perubahan Kedua Undang-Undang Duser 1945 adalah ketentuan mengenai pemerintahan daerah, yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Dalam Pasal 18 ayat (2) ditegaskan bahwa asas yang berlaku dalam hubungan antara pusat dan daerah adalah asas otonomi dan asfls tungan perbantuan. Artinya asas dekonsentrasi ditiadakan smna sekali dalam hubungan antara pusat dan daerah provinsi dan demikian pula antara provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa hubungan hirarkis antara pusat dan provinsi, dan antara provinsi dan kabupaten/kota ditiadakan. Semangat demikian juga terdapat dalam Undang-undang No. 22/1999, yaitu hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. Saat ini berdasarkan Perubahan

Kedua Undang-Undang Dasar prinsip demikian juga diberlakukan dalam hubungan antara pusat dan provinsi. Soepomo dalam Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, opcit, halaman. Pendapat lain berkenaan dengan penghapusan asas dekonsentrasi dalam perubahan Pasal itu adalah bahwa asas dekonsentrasi sudah dengan sendirinya ada dalam setiap sistem pemerintahan daerah. Namun, karena itu bersifat teknis maka tidak perlu dicantumkan dalam konstitusi. Akan tetapi, anehnya asas tugas perbantuan yang sesungguhnya juga bersifat teknis pemerintahan justru dicantumkan dalam Pasal 18 tersebut. Karena itu, pandangan terakhir ini sulit diterima, dan kita tidak bisa menghindari kemungkinan menafsirkan bahwa Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 telah menganut pendapat yang tegas bahwa asas dekonsentrasi dihilangkan dari sistem pemerintahan daerah.

Sehubungan dengan itu, dari pengalaman pelaksanaan Undang-undang No. 22/1999, timbul kecenderungan bahwa para bupati dan walikota enggan berkoordinasi dengan Gubernur. Jika hal yang sama nantinya juga terjadi antara para Gubernur dengan pemerintah pusat, maka dalam hubungan pemerintahan pusat dan daerah dapat timbul permasalahan yang menyulitkan koordinasi. Karena itu, perubahan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang 1945 tersebut sebaiknya disempurnakan lagi dengan menambahkan ketentuan yang mengatur kewenangan koordinasi oleh pusat dan pemerintah provinsi, serta hal-hal yang dapat

merugikan pembinaan otonomi daerah itu sendiri di kemudian hari. Suatu kesempatan dalam Rapat Besar Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan, Kemerdekaan Indonesia 11 Juli 1945 Muhammad Yamin berkeyakinan bahwa Konstitusi Republik Indonesia hanya dapat disusun kalau didasarkan atas Negara Kesatuan, dengan mewujudkan segala syarat-syarat untuk mementingkan daerah; pembagian kekuasaan di pusat antara badan-badan pusat sendiri dan pembagian kekuasaan rakyat antara badan pusat dan badan daerah, haruslah diatur dengan keadilan dan kebijaksanaan sehingga dapat daerah-daerah itu mementingkan keadaan-keadaan istimewa dengan tidak menyimpang-menyimpang kepada negara sekutu⁴. Selain daripada itu negara serikat atau negara sekutu menyinggung perasaan,

karena di dalam perkataan serikat dan sekutu tersimpan perasaan sekutu, sedang Negara Kesatuan benar-benar mewujudkan persatuan yang menjadi dasar pergerakan kita dalam 40 tahun ini. Zanjut Yamin, jikalau Konstitusi Republik Indonesia ini sudah dapat menyusun satu "declaration of right, declaration of independence" dan satu Konstitusi atas susunan Pemerintah Pusat dan daerah-daerah lain, maka timbulah pertanyaan, apakah Konstitusi ini akan disambut oleh rakyat Indonesia. Yamin berkata belum, oleh karena yang dimaksudkan oleh Yamin itu tadi tidaklah berhubungan dengan nasib rakyat. Menurutnya Konstitusi menjamin perbaikan-perbaikan untuk rakyat Indonesia selurnhnya. Oleh sebab itu, hendaklah di dalam hukum dasar itu itu diterangkan dalam satu

pasal, yaitu berhubungan dengan kesejahteraan, kesejahteraan rohani, kesejahteraan kebendaan ekonomi. Yamin kemudian merujuk pada Konstitusi Tiongkok Kuomintang dan Konstitusi Republik 4 Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, (Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), Filipina, Konstitusi Weimar dan Konstitusi Ruslan, yang semuanya menjadi Konstitusi yang paling akhir dalam sejarah, semuanya berisi paragraf kesejahteraan sebagai kewajiban dari kemauan negara untuk mementingkan kesejahteraan rakyat.

Menanggapi pernyataan Yamin di atas, sebenarnya terdapat gagasan penting yang mendasari paradigma Undang-Undang Dasar 1945 sebelum maupun sesudah perubahan. Hal ini adalah suatu hal penting yang berkaitan dengan paham kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Persoalan kesejahteraan menjadi salah satu tema sentral dan tujuan utama dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun demikian, sebagai produk derivatif Undang-Undang Dasar 1945, ternyata Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah masa lalu, telah dianggap kurang memadai untuk dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. Bahkan kalau boleh dikatakan, keberadaan undang-undang tersebut malah membuat masyarakat daerah an sich, terbebani oleh aneka beban tambahan dengan dalih meningkatkan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Oleh sebab itu, catatan sejarah memperlihatkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang dilandasi Undang-undang

Ne. 22/1999 'bagi masyarakat daerah ternyata lebih banyak mudarat ketimbang manfaatnya. Karena, hakikat dari pelaksanaan otonomi daerah, seperti diketahui adalah upaya pencapaian kesejahteraan multi dimensi masyarakat lokal. Akan tetapi, dalam kenyataan setelah beberapa lama undang-undang tersebut dilaksanakan, fakta mempertontonkan kesejahteraan hanya dinikmati oleh kaum elitis partikular. Sebaliknya masyarakat yang jauh lebih besar dari segi kuantitas minim kualitas, justru terperosok secara tajam hingga ke tingkat yang cukup mengkhawatirkan.

Situasi yang berkembang sedemikian rupa, adalah faktor pemicu atas lahirnya gagasan untuk segera melakukan penyempumaan menyeluruh terhadap perangkat hukum tersebut. Penulis menyadari bahwa kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari trial and error pelaksanaan otonomi daerah seperti diperkirakan sebelumnya oleh sejumlah pengamat hukum maupun politik. Belajar dari ketidakmemadai seperti yang dihasilkan oleh Undang-undang No. 22/1999 itu, maka penulis berpandangan, situasi demikian sebenarnya adalah bagian yang tidak dapat dilepaskan dari proses awal pendewasaan embrio demokrasi seperti yang tengah berlangsung di Indonesia dewasa. Proposisi akademis memetakan bahwa paradigma yang tercermin dalam Undang-undang 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah itu, telah bergerak secara signifikan meninggalkan konsep ambivalen konsep bemeegara seperti tercermin dalam Undang-undang No. 22/1999. Dikatakan demikian, karena di satu sisi Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan, namun di sisi

lain gagasan-gagasan federalisme, yang intinya melucuti sebagian besar peran Pemerintah Pusat. Secara otentik telah pula diadopsi dalam perangkat hukum seperti dituangkan dalam Undang-undang No. 22/1999. Karena itu; uleJalui Pasal 1 Undang-undang No, 32/2004 yang baru saja diundangkan, dengan terang benderang dikatakan bahwa Presiden Republik Indonesia adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Jika dilakukan perbandingan secara kontrario terhadap Undangundang No. 22/1999, maka Pasal 1 hanya mengatakan Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Neyara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri Hal ini karena dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab politik berada di tangan Presiden⁷ (concentration of power and responsibility upon the Presidency). Namun: pandangan Asshiddiqie seperti diutarakan tersebut, kiranya menjadi lebih jelas apabila dikaitkan secara langsung dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UndangUndang Dasar 1945. Bunyi ketentuan ini mengatakan; Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan

menurut Undang-Undang Dasar. Melalui disertasi Attamimi, menurutnya terdapat beberapa kemungkinan mengenai apa yang dimaksud Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Pendapat pertama menyatakan bahwa Pemerintahan itu sama dengan eksekutif karena Undang-Undang 1945 membagi dalam Batang Tubuhnya membagi alat kelengkapan negara yang terdiri dari tiga cabang, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Memisahkan secara materiil ataupun membagi secara formil kekuasaan Negara Republik Indonesia ke dalam kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif senantiasa dilatarbelakangi pemikiran dan ajaran Montesquie yang terkenal dengan trias politika-nya .

Akan tetapi pandangan lain mengatakan bahwa Pemerintah adalah lebih luas daripada eksekutif. Pemerintah dalam Undang-Undang Dasar bukanlah menyelenggarakan fungsi eksekutif semata-mata melainkan juga fungsi lainnya yang tidak terjangkau oleh fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. Dengan perkataan lain, Pemerintah selain melaksanakan atau menjalankan peraturan hukum yang ditetapkan oleh lembaga legislatif juga menjalankan peraturan hukum yang ditetapkan oleh lembaga legislatif juga menjalankan hal-hal lain yang menjadi tugasnya. Dengan perkataan lain, fungsi pemerintah lebih luas daripada fungsi eksekutif. Pendapat ini berdasarkan asumsi Attamimi, telah mengingatkannya kepada pendapat beberapa ahli di luar negeri yang tidak lagi menquadakan pembagian fungsi-fungsi legislatif-eksekutif-yudikatif melainkan legislatif-pemerintahan-yudikatif. Hal ini dikarenakan terdapat

ketidakuasan dengan fungsi eksekutif yang hanya melaksanakan peraturan hukum semata-mata dan kemudian memperluasnya dengan fungsi-fungsi lain yang tidak termasuk legislatif dan yudikatif⁰.

Di samping itu, terdapat pandangan lain yang melihat pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pengertian Pemerintahan sebagaimana di maksud dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), ada beberapa ahli yang mengemukakan pendapatnya tidak atas dasar pola pemi.sahan atau pembagian kekuasaan menurut ajaran Montesquieu melainkan atas dasar luas dan sempitnya pengertian tersebut. Suatu pemikiran mengatakan pemerintahan dalam arti luas meliputi seluruh fungsi atau kegiatan kenegararul, dalam hal Negara Republik Indonesia selain meliputi fungsi Presiden, juga meliputi fungsi-fungsi MPR, DPR, Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan . Sedangkan pengertian Pemerintahan dalam arti sempit ialah fungsi Presiden saja, tidak termasuk fungsi lembaga Negara Tertinggi dan Tinggi tersebut 11 Dalam pemahaman Attamimi sendiri, di bawah Undang-Undang Dasar 1945 yang di maksud dengan Pemerintah (regering) ialah organ yang dipimpin oleh Presiden Republik Indonesia sebagai penyelenggaranya yang tertinggi, dengan bagian-bagiannya terdiri dari Pemerintah Pusat, Ptmerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, seperti telah dikatakan, menyatakan; Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan, ia juga penyelenggara tertinggi Pemerintah Negara.

Dengan demikian, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi adalah suatu prinsip bahwa untuk melaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh. Dalam kebijakan otonomi daerah itu tercakup pula konsepsi pembatasan terhadap pengertian kita tentang "negara" yang secara tradisional dianggap berwenang untuk mengatur kepentingan-kepentingan umum. Oleh sebab itu, badan ini mempunyai kehidupan yang semata yuridis, dan dengan tegas dipisahkan dari orang-orang pribadi. Badan tersebut tercapai melalui proses yuridis melalui cara yang telah ditetapkan oleh individu. Menurut Jellinek, seperti telah dikutip oleh Kranenburg, maka bentuk Republik lebih sukar difahamkan berdasarkan fikiran bersahaja daripada monarki, yang terlihat secara jelas melalui panca indera seantero aktivitas negara. Negara menurut konstruksi hukum pada dasarnya merupakan badan hukum publik utama (prime public law body/ entity) yang memiliki hak, kewajiban dan tanggungjawab yang diatur menurut (kebiasaan) Hukum Tata

Negara, seperti subyek hukum lainnya yakni orang (person) dan badan yang dipersonifikasikan sebagai manusia. Namun selain sebagai pembawa hak, kewajiban dan tanggung jawab. Negara memiliki kekuasaan (power), kewibawaan (gezag, authority) dan kedaulatan (souvereinteit, sovereignty) yang tidak dimiliki oleh badan hukum apapun. Terpaut dengan pemikiran itu, Pasal 10 ayat (1) Undang-undang 32/2004 menentukan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang tersebut ditentukan menjadi urusan Pemerintah dalam hal ini adalah negara yang memiliki kekuasaan, kewibawaan dan kedaulatan. Oleh sebab demikian, berdasarkan Pasal 10 ayat (3) Undang-undang No. 32/L.004, kewenangan daerah yang meliputi kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali 6 bidang kewenangan yang dikecualikan, yakni :

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama

Penyelenggaraan desentralisasi memang mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan

yang sepenuhnya tetap/menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsingan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Urusan pemerintahan sehubungan dengan politik luar negeri adalah mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan perdagangan luar negeri dan lain sebagainya. Sedangkan urusan pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara. Dalam bidang keamanan contohnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan lain sebagainya. Bidang yustisi semisal mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang berskala nasional. Sektor agama meliputi persoalan menetapkan hari libur nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan

suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan lain sebagainya. Namun demikian, terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat concurrent, yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Kewenangan yang diselenggarakan secara bersama-sama ini menurut penulis sangat dipengaruhi oleh upaya untuk memperoleh keserasian hubungan sinergis dalam mengelola urusan keseharian sistem pemerintahan, antar tingkat pemerintahan dari ujung pusat hingga ke ujung pemerintahan desa atau Kecamatan. Seperti diketahui bahwa Undang-Undang No. 22/1999 telah menghilangkan hubungan hirarki antar tingkat pemerintahan. Akan tetapi, bila dicermati rangkaian ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 32/2004, undang-undang tersebut kembali menegaskan pentingnya karakter hubungan yang harmonis dengan Pemerintah (pemerintah pusat) dan antar pemerintah daerah lainnya.

Hal tersebut di atas, memperlihatkan bahwa melalui Undang-Undang No. 32/2004 itu telah terjadi pergeseran paradigmatik, dari daerah otonom yang dititik bcratkan pada Kabupaten dan Kota. Menjadi daerah otonom yang hams memperhatikan keserasian antara tingkat pemerintahan dalam cakupan makna prinsipal Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab demikian, dalam Undang-Undnag No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 13 menentukan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi. Hal ini merupakan urusan dalam skala provinsi. Di

samping itu, terdapat pula urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan provinsi²¹ yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah bersangkutan. Berdasarkan Pasal 10 ayat (5) Undang-undang No. 32/2004 dikatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah (pusat) dapat :

1. Menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku Pemerintah, atau
3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan I atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan. ²¹ U rusan wajib itu meliputi : a. Perencanaan dan Pengendalian pembangunan; b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentrman masyarakat; d. penyediaan sarana dan prasarana umum; e. penanganan bidang kesehatan; f. penyelenggaraan pendidikan dan alekasi sumbe.r rlaya manusia potensial; g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; h. pelayana bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten kota; i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; j. pengendalian lingkungan hidup; k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten!kota;

Dalam Penjelasan Undang-undang No. 32/2003 tersebut dikatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena demikian, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang semula telah diminimalkan dalam Undang-undang No. 22/1999. Namun dihidupkan guna mengoptimalkan kembali fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah.

4.2 Tugas Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali, pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Oleh sebab itu Pasal 37 ayat (1) mengatakan Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Selanjutnya dalam ayat (2) disebut : Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden Sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi Gubernur dalam kedudukannya memiliki tugas dan wewenang. 1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah-daerah kabupaten/kota. 2. Koordinasi

penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi kabupaten/kota. 3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Jika dimaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan (transfer of political power), maka dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah atau desa dari pemerintahan provinsi kepada kabupaten/kota ataupun desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Gagasan teoritis seperti tertera di atas, mencerminkan bahwa karakter hirarkis yang semula telah dihapus melalui penghilangan perkataan tingkat di satu sisi, dan penegasan bahwa daerah berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarkis tertera dalam Pasal 4 Undang-undang No. 22/1999 di sisi lain. Berdasarkan undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru saja diterbitkan itu, karakter hirarkis dalam mewujudkan fungsi koordinatif antar tingkat sistem pemerintahan kembali dioptimalkan secara sinergis dengan tetap menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.

4.3 Pengendalian Secara Vertikal

Dasar pemikiran penyeleenggaraan otonomi daerah yang bertanggungjawab sebagai konsekuensi dari pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi keadilan dan pemerataan, serta hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang semula diatur dalam Undang-Undang No. 22/1999, kemudian diganti melalui ditetapkannya Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini bermula pada pengakuan adanya pembentukan daerah otonom dan sekaligus pengakuan penyerahan wewenang, hak, kewajiban untuk mengelola urusan pemerintahan di bidang tertentu oleh Pemerintah dari Pemerintahan kepada Daerah. Pada dasarnya urusan yang dikelola daerah adalah paralel dengan urusan yang dikelola daerah adalah paralel dengan urusan yang ditangani Pemerintah, di luar urusan bidang-bidang dan segmen urusan pemerintahan yang dikecualikan, di sini tersirat dalam konsep otonomi luas²⁴. Dalam hal itu, makna otonomi luas juga bermakna bahwa daerah diberi keleluasaan untuk menentukan baik jenis-jenis yang akan diurus dan diprioritaskan, juga urusan yang belum dapat dilayani untuk kemudian diserahkan kembali ke Pemerintahan

yang lebih atas. Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah tergantung dari kebutuhan, kondisi dan potensi yang senyatanya ada di Daerah, dan disinilah tersirat dalam konsep otonomi nyata, sehingga dengan itu isi otonomi daerah dari yang satu dengan daerah yang lain berbeda satu sama lain.

Oleh sebab demikian, berdasarkan Pasal 11 ayat (4) mengatakan bahwasannya penyelenggaraan urusan pemerintah'..lhan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Dengan demikian, tanpa mengurangi makna otonomi luas dan untuk menghindari terjadinya kekosongan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat, Daerah Kabupaten/Kota diwajibkan melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang disebut dengan kewenangan wajib. Penyelenggaraan kewenangan wajib adalah penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal sebagai alat ukur yang ditetapkan oleh Pemerintah. Karena itu, Pemerintah melalui masing-masing Departemen I LPND menerbitkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal, untuk selanjutnya dipedomani Propinsi untuk menetapkan Standar Pelayanan Minimal yang berlaku dan wajib dilaksanakan Daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf b dan penjelasan Pasal 3 ayat (2) dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000. Untuk itulah beberapa Departemen/LPND telah menerbitkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal Sebagai salah satu langkah implementasi

desentralisasi, Pemerintah telah menyerahkan Personil, Peralatan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) kepada daerah otonom dan seiring dengan itu menindaklanjuti Keputusan Presiden No. 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri bersama-sama dengan Departemen/LPND terkait telah pula melakukan verifikasi terhadap daftar kewenangan dari masing-masing daerah kabupaten/kota dengan hasil verifikasi sebagaimana dimaksud Kepmendagri Nomor : 130 - 167 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002.

Maksud konsep dasar penyelenggaraan Kewenangan Wajib Daerah dan penggunaan Standar Pelayanan Minimal agar masing-masing institusi pemerintahan memiliki kesamaan persepsi dan pemahaman serta langkah-langkah dalam penyelenggaraan Standar Pelayanan Minimal. Sedangkan tujuannya antara lain adalah, menyamakan persepsi dan pemahaman Departemen/LPND terkait dalam menetapkan kewenangan wajib baik untuk bidang-bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan daerah kabupaten/kota sebagaimana ditetapkan Pasal 11 ayat (2) Undang-undang No. 22 tahun 1999, maupun kewenangan di bidang-bidang Pemerintahan yang lain dan Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal Kewenangan wajib daerah itu sendiri merupakan kewenangan yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh Pemerintah kepada Daerah. Karena itu, kewenangan wajib daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah yang penyelenggaraannya berdasarkan prinsip bahwa

Kewenangan Wajib Daerah merupakan kewenangan Daerah yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh Pemerintah; Kewenangan Wajib Daerah ditetapkan oleh Pemerintah untuk menjamin dilaksanakannya kewenangan Daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar sekaligus menentukan tingkat kualitas pelayanan tersebut yang diukur dengan Standar Pelayanan Minimal. Pelaksanaan kewenangan wajib daerah harus menjadi prioritas bagi Pemerintah Daerah. Kewenangan Wajib ditetapkan melalui kriteria sebagai berikut: Melindungi hak-hak konstitusional perorangan maupun masyarakat. Melindungi kepentingan Nasional yang ditetapkan berdasarkan konsensus Nasional, dalam rangka menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia, kesejahteraan Masyarakat ketentraman dan ketertiban umum.

Standar pelayanan minimal adalah tolak ukur yang dapat tingkat keberhasilan kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat. Karena itu, hal demikian menurut penulis tidak dapat dilepaskan dari konsep Good Governance, yang berdasarkan asumsi World Bank, kata governance diartikan sebagai *the way state power is used in managing economic and social resources for development society*. Dari pengertian tersebut, diperoleh gambaran bahwa governance adalah cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya- sumberdaya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. Cara lebih menunjukkan pada hal-hal bersifat teknis. Standar Pelayanan Minimal, seperti diterbitkan

melalui Surat Edaran No. 100/757/0TDA oleh Departemen Dalam Negeri akan berfungsi sebagai acuan dasar dalam menciptakan good governance. Prinsip-prinsip yang harus dipedomani, bahwa Standar Pelayanan Minimal ini hanya diterapkan pada kewenangan wajib Daerah saja. Namun Daerah dapat mengembangkan dan menerapkan Standar Kinerja untuk Kewenangan Daerah yang lain. Oleh sebab itu Standar Pelayanan Minimal ditetapkan Pemerintah dan diberlakukan untuk seluruh Daerah Kabupaten/Kota.

Secara konsesional Standar Pelayanan Minimal harus menjalin terwujudnya hak-ha individu serta dapat menjamin akses masyarakat mendapat pelayanan dasar dari Pemerintah Daerah sesuai patokan dan ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah. Karena itulah pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal ini harus bersifat dinamis dan perlu dikaji ulang dan diperbaiki dari waktu ke waktu sesuai dengan perubahan kebutuhan Nasional dan perkembangan kapasitas Daerah. Meskipun demikian, Standar Pelayanan Minimal akan ditentukan oleh Pemerintah Pusat secara jelas dan konkrit, sesederhana mungkin, tidak terlalu banyak dan mudah diukur untuk dipedomani oleh setiap unit organisasi perangkat Daerah. Indikator Standar Pelayanan Minimal memberikan informasi kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib Daerah secara kualitas (seberapa berarti kemajuan yang telah dicapai) dan secara kuantitas (seberapa banyak yang telah dilakukan) dengan mempunyai nilai bobot. Karena itu, dan sejalan dengan pendapat World Bank di atas, United Nation Development Program (UNDP) mengemukakan

definisi governance sebagai, "the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affair at all levels". Dengan demikian, kata governance berarti penggunaan atau pelaksanaan, yakni penggunaan kewenangan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Di sini tekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi. Berbicara kewenangan tentu tidak dapat dipisahkan dari domain sektor publik.

Menurut UNDP seperti yang dilansir oleh Sadu Wasistiono, governance didukung oleh tiga kaki yakni politik, ekonomi serta administrasi. Kaki pertama yaitu tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi bersama-sama politisi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan tidak hanya pada tataran implementasi seperti yang selama ini terjadi, melainkan mulai formulasi, evaluasi sampai pada implementasi 31•

Kaki kedua, yaitu tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses-proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Oktor pemerintah diharapkan tidak terlampaui banyak terjun secara langsung pada sektor ekonomi karena akan dapat menimbulkan distorsi mekanisme pasar. Sedangkan kaki ketiga, yaitu tata pemerintah di bidang administrasi adalah berisi

implementasi proses kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.

4.4. Monitoring dan Pengendalian

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan penmdang-undangan Karena itu, pemerintah (instansi terkait), melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah (dekonsetrasi 34) memonitor dan mengendalikan pelaksanaan Kewenangan Wajib Kabupaten/Kota dan Standar Pelayanan Minimal. Karena itu, Pemerintah (instansi terkait) menilai apakah kewenangan Daerah yang wajib sudah dilaksanakan sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal memulai pemantauan terhadap laporan berkala dari Pemerintah Daerah. Laporan khusus oleh Pemerintah Daerah bila upaya memenuhi standar pelayanan minimal tidak berhasil dan dapat terancamnya pengadaan pelayanan dasar kepada masyarakat. Oleh karena itu, laporan Daerah akan ditindaklanjuti Pemerintah dengan melakukan permintaan dokumen, inspeksi atau audit khusus bila upaya

pelaksanaan kewenangan wajib dan Standar Pelayanan Minimal tidak berhasil yang dapat mengakibatkan terancamnya pengadaan pelayanan dasar kepada masyarakat. Oleh karena itu, laporan Daerah akan ditindaklanjuti Pemerintah dengan melakukan permintaan dokumen, inspeksi atau audit khusus bila upaya pelaksanaan kewenangan wajib dan Standar Pelayanan Minimal tidak berhasil yang dapat mengakibatkan terancamnya pengadaan pelayanan dasar kepada masyarakat atau mengakibatkan masalah berskala nasional seperti bencana alam, kebakaran, kerusakan, kerawanan pangan ataupun konflik sosial. Dalam hal daerah kabupaten/kota tidak melaksanakan kewenangan wajib serta tidak memenuhi Standar Pelayanan Minimal maka Pemerintah dapat melakukan tindakan dengan mempertimbangkan derajat dan alasan kegagalan, tindakan tersebut dapat bervariasi dari yang berdampak paling ringan bagi Pemerintah Daerah, dan

Persoalan paling krusial semenjak ditetapkannya Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah melemahnya kontrol vertikal, seperti dapat dilakukan oleh Pemerintahan Pusat selama ini. Guna mengelaborasi persoalan itu, maka tidak ada salahnya jika penulis mengutip pandangan Philip Mawhood, yang antara lain mengatakan; *Decentralization goverment, as we have defined its, is a semi-dependent organization. It some freedom lo act without referrin to centre for approval, but its status not comparable with of a sovereign state* 7

Namun, meskipun diasumsikan daerah memiliki kewenangan untuk menjalankan kekuasaan secara otonom, kendati sempit itu kekuasaan yang diperoleh daerah tetap bersumber dari pemerintahan atau organ perwakilan nasional, dan kedua organ tersebut secara teoritis dapat membatalkan atau mengubah seluruh kebijakan yang telah maupun yang akan ditempuh dalam konsep permanen Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beralasan pada asumsi-asumsi seperti tertera di atas, maka Pemerintahan Pusat menentukan mekanisme dan koordinasi pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal untuk mendukung Pelayanan Dasar yang mencerminkan akuntabilitas kinerja pelayanan publik dalam era desentralisasi sebagai berikut: Pemerintah melalui Depratemen/LPND setelah dikonsultasikan dengan Departemen Dalam Negeri, menetapkan kewenangan wajib dan Standar Pelayanan Minimal yang berlaku secara nasional dan wajib dilaksanakan Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah melakukan supervisi, monitoring dan pengendalian terhadap pelaksanaan kewenangan wajib dan pencapaian Standar Pelayanan Minimal. Pemerintah melakukan penilaian keberhasilan pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal di masing-masing daerah apakah Standar Pelayanan Minimal tercapai atau tidak. Pemerintah melakukan tindakan terhadap Daerah yang tidak melaksanakan kewenangan wajib dan/atau tidak mencapai Standar Pelayanan Minimal sesuai dengan alasan dan derajat/tingkat kegagalan. Pemerintah melakukan sosialisasi, diseminasi, pelatihan, bimbingan dan workshop/lokakarya Standar Pelayanan Minimal.

Tingkat Provinsi Gubernur selaku wakil Pemerintah menetapkan program dan kurun waktu pencapaian Standar Pelayanan Minimal sesuai dengan kondisi pada masing-masing Daerah Kabupaten/Kota yang ditentukan secara bersama-sama dengan Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayahnya, berdasarkan Standar Pelayanan Minimal dari Depratemen I LPND. Gubernur selaku wakil pemerintah melakukan supervisi, pemantauan dan monitoring terhadap pelaksanaan Standar Minimal di daerah Kabupaten dan Kota. Gubernur selaku wakil Pemerintah melaporkan isu strategis sebagai dampak pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal di Daerahnya untuk mendapatkan pertimbangan pemerintah. Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan sosialisasi, diseminasi, pelatihan, bimbingan dan workshop I lokakarya dalam rangka pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal di Daerahnya Gubernur melaporkan kepada Pemerintah Pusat secara periodik kinerja Daerah Kabupaten/Kota terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal.

Tingkat Kabupaten I Kota Pemerintah Kabupaten I Kota menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah tentang pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal. Penyelenggaraan Standar Pelayanan Minimal di Kabupaten I Kota dilaksanakan oleh unit organisasi perangkat daerah atau Badan Usaha Milik Daerah atau lembaga mitra Pemerintah Daerah, terhadap kewenangan Pemerintah tertentu yang wajib dilaksanakan kepada Standar Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Melakukan reorientasi tugas pokok dan fungsi kelembagaan unit organisasi perangkat

Daerah dalam penyelenggaraan Standar Pelayanan Minimal ke dalam Program Pembangunan Daerah atau Rencana Strategis Daerah dan Reptada sebagai pengukuran indikator kinerja APBD atau Anggaran lainnya. Unit organisasi perangkat Daerah dalam penyusunan Rencana Pembangunan Daerah dan Rancangan Anggaran Pembangunan Daerah memprioritaskan bidang Pemerintah yang wajib dan menyentuh langsung kepada pelayanan dasar masyarakat dengan pengukuran kinerja berdasarkan indikator Standar Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan. Kajian penyempurnaan Standar Pelayanan Minimal sesuai kewenangan yang Wajib dilaksanakan Kabupaten/Kota berdasarkan kondisi riil, potensial dan kemampuannya. Sosialisasi, diseminasi penyelenggaraan Standar Pelayanan Minimal dalam pelaksanaan Kewenangan Wajib Daerah Kabupaten/Kota yang kebutuhan dasar masyarakat secara umum. Melakukan survei mengenai tingkat kepuasan masyarakat terhadap pencapaian pelaksanaan Standar Pelayanan Masyarakat Pemerintah, Konsep Dasar ini dapat dijadikan semacam acuan temporal baik bagi Departemen maupun Pemerintah Daerah.

Konsep otonomi sebenarnya berangkat dari dimensi pelayanan publik yang semakin terdesentralisasi pada tingkat lokal. Asumsi yang mendasarinya bahwa aparat pemerintah sebagai pelayan publik (public servant) semakin dekat dengan masyarakat yang membutuhkan kesegaran pelayanan, sekaligus memahami dan selanjutnya mengabsorpsi aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal

menjadi subjek layanan. Keinginan memberikan pelayanan cep:it, tepat dan murah, pada intinya juga berangkat dari kenyataan objektif dari pemerintahan negara yang sentralistik. Oleh karena itu Laode Ida berpandangan, keadaan ini disebabkan oleh beberapa faktor.

Pertama terdapat jarak yang sangat signifikan antara aparat Pemerintah Pusat dengan masyarakat sebagai subyek layanansehinga ber<lasarkan hal tersebut pelayanan menjadi tidak efektif dan tidak efisien atau terjadi penterlantaran terhadap masyarakat akibat rantai birokrasi yang panjang³⁹. Kondisi demikian menurut penyusun, mengapa para perancang Undang-undang No. 22/1999 kemudian memangkas konsep hirarkis dalam undnag-undang itu. Kedua, semakin rumitnya urusan Pemerintah Pusat sehingga memerlukan pelimpahan kekuasaan kepada aparat di tingkat lokal. Dan ketiga, tuntutan demokrasi yang semakin kuat, dimana pada hakekatnya memang nilai-nilai demokrasi lebih diwujudkan pada tingkat lokal. Pada konteks yang terakhir ini berarti bahwa pengelolaan negara yang sentralistik sehingga menafsirkan nilai-nilai demokrasi itu sendiri, sehil l l gga cepat atau lambat negara seperti itu akan mengalami keruntuhan Kebijakan Otonomi Daerah telah membawa angm segar bagi optimisme Daerah. Msyarakat yang selama ini lebih dimarginalkan, melalui kebijakan otonomissi telah memperoleh penga.l<uan dan penghargaan atas hak.-hak, aspirasi dan kepentingannya. Dengan implementasi kebijakan itu, anggapan bahwa Pemerintah Pusat lebih mengetahui kebutuhan masyarakat di daerah, telah bergeser menjadi masyarakat Daerahlah yang

sesungguhnya mengetahui kebutuhan, aspirasi dan kepentingannya. Untuk dapat memberikan pelayanan publik, maka Daerah harus memiliki kemampuan diri sendiri. Pertama sudah pasti, komunitas unsur negara (aparatur pemerintah dan legislator lokal) harus memiliki sumber daya manusia yang mampu menjawab segala kendala. Pada dua komponen unsur negara ini haruslah seimbang sumberdaya, sehingga dapat mengarah pada interaksi yang kondusif dalam artian melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di satu pihak dan melaksanakan kontrol terhadap aparat pelaksana di pihak lain. Jika kekuatan tersebut tidak seimbang akan terjadi upaya subordinasi satu komponen terhadap komponen lainnya Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, maka penyusun ingin mengutip definisi demokrasi yang telah dilakukan oleh Huntington dalam bukunya *Gelombang Oemokratisasi Ketiga*. Pertama demokrasi berdasarkan pemilihan merupakan definisi minimal. Bagi sebagian orang, demokrasi memiliki atau seharusnya memiliki konotasi yang jauh lebih luas dan idealistis. Bagi mereka, "demokrasi sejati" berarti liberte, egalite, fraternite, kontrol yang efektif oleh warganegara terhadap Kebijakan pemerintah, pemerintah yang bertanggungjawab, kejujuran dan keterbukaan dalam percaturan politik, musyawarah yang rasional dan didukung dengan informasi yang cukup, partisipasi dan kekuasaan yang setara, dan berbagai kebijakan warganegara lainnya. Pada umumnya semua ini merupakan hal yang baik, dan apabila mau, kita definisikan demokrasi berdasarkan hal-hal ini. Namun, apabila hal tersebut dilakukan, semua masalah yang

menyellai definisi-definisi demokrasi berdasarkan sumber atau tujuannya akan muncul. Norma-norma yang kabur tidak menghasilkan analisis yang bermanfaat Pemilihan umum yang terbuka, bebas dan adil adalah esensi demokrasi, suatu sine qua non yang tidak dapat dielakkan. Pemerintah yang merupakan hasil pemilihan umum boleh jadi tidak efisien, korup, berpa ndangan pendek, tidak bertanggung jawab, didominasi oleh kepentingan-kepentingan Khusus dan tidak mampu mengambil dan menjarJean kebijakan-kebijakan demi kebaikan publik Kedua, seandainya suatu masyarakat dapat memilih pemimpin-pemimpin politiknya melalui cara-cara demokratis, dapat dibayangkan pula bahwa para pemimpin ini boleh jadi tidak menjalankan kekuasaan yang sesungguhnya. Mereka barangkali hanyalah barisan depan atau boneka <lari suatu kelompok yang lain.

Jika tesis Huntington ini dipercaya, maka sistem demokrasi modern, pada dasarnya membutuhkan rangkaian pengawasan partisipatorik. Pengendalian tersebut dapat dilakukan oleh lembaga pernlakilan. Sedangkan secara internal diupayakan antar organ pemerintah. Sementara itu, dalam pengertian eksternal dapat diselenggarakan melalui keterlibatan masyarakat secara luas.

Pengawasan Internal Penagwasan selalu dikonotasikan secara tidak demokratis. Namun, sebaliknya demokrasi menjadi tidak terkendali jika dilakukan tanpa adanya pengawasan yang berlaku secara efektif, partisipatoris dan bertanggungjawab. Oleh karena itu

sistem pengawasan harus diatur secara pasti. Sama halnya dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1975. Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999, pengawasan represif, yang dalam penelitian ini disebut dengan pengawasan internal, karena dilakukan sendiri oleh organ pemerintah. Dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung. Kewenangan yang diberikan kepada dua organ Peradilan Umum itu secara tidak langsung bersumber dari Pasal 70 Undang-Undang No. 22/1999, yang antara lain mengatakan, "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁴⁵". Sedangkan pada Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menandakan; "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang Pembatalan oleh Mahkamah Agung dilakukan atas dasar "bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya" . Karena Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat umum adalah peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dari undang-undang, dengan sendirinya dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Dengan demikian wewenang pengawasan represif atas peraturan perundang-undangan daerah kabupaten dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Namun, di samping Mahkamah Agung terdapat organ peradilan lain yang dapat

mengendalikan tindakan pemerintah, termasuk peraturan daerah kabupaten yang bersifat konkrit individual dan tertentu. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yang dimaksud dengan "Tata Usaha Negara" adalah;1 Administrasi Negara yang menyelenggarakan urusan pemerintahan baik pusat dan daerah⁴⁷. Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan ialah kepentingan yang bersifat eksekutif. Sedangkan kata Tata Usaha Negara dalam undang-undang itu diartikan sama dengan Administrasi Negara yaitu sebagai suatu fungsi (tugas) negara untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di pusat maupun daerah. Karena itu menurut Pasal 144 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara ini dapat disebut "Peradilan Administrasi Negara".

Berdasarkan Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (Pasal 48). Sengketa Tata Usaha adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian: berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari uraian singkat tersebut dapat disimpulkan, bahwa wewenang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan melakukan perbuatan-perbuatan hukum administrasi harus berdasarkan I bersumber pada suatu ketentuan peraturan tertulis (perundang-undangan), tetapi di

samping itu pada waktu menggunakan wewenang tersebut ia juga harus memperhatikan norma-norma hukum yang tidak tertulis yang diantaranya disebut asas-asas umum pemerintahan yang baik. jadi di samping berlakunya asas *wetmatigheid van bestuur* berlaku juga asas *rechmatigheid van bestuur* Prof. Kuntjoro Purbopranoto (alm), mengemukakan adanya syarat-syarat formal dan materiil untuk sahnya suatu penetapan tertulis (*beschikking*). Menurut beliau syarat dari 4 hal, yang masing-masing adalah sebagai berikut : syarat-syarat formal. 1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi. 2. Harus diberi bentuk yang telah ditentukan 3. Syarat-syarat yang berhubungan dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi. 4. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu, dan tidak boleh diluapkan. Syarat-syarat materiil : Tuntutan pembatalan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi, maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung. Bila suatu perkara yang dimohonkan untuk diuji berasal dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maka selama menanti putusan pada pemeriksaan tingkat kasasi, peraturan perundangan yang dituntut (dimohon) untuk dibatalkan berjalan terus dengan segala akibatnya. Menghadapi kemungkinan seperti di atas, pejabat administrasi negara yang berwenang melakukan penguasaan represif dapat memutuskan menanggukhan (*schorsen*) pelaksanaan peraturan

perundang-undangan tersebut sampai ada keputusan Mahkamah Agung.

Pengawasan umum terhadap jalannya roda pemerintahan daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya, dan oleh Kepala Daerah dalam kecludukannya selaku alat pemerintah pusat. Menteri Dalam Negeri atau Pemerintah Pusat yang bertindak atas namanya berhak mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang semua persoalan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undfillgan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah .;2. Dalam konteks ini otonomi seharusnya difahami secara fungsional tidak secara kewilayahan. Maksudnya, orientasi otonomi seharusnya padu. upaya pemaksimalan pelaksanaan fungsi pemerintahan (pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan) agar dapat dilakukan secepat, sedekat dan setepat rnungkin dengan (kebutuhan) masyarakat. Bila suatu fungsi lebih cepat, dekat, dan tepat dilaksanakan pada tingkat provinsi atau bahkan negara, maka selayaknya fungsi tersebut tidak

Implikasi dari pandangan ini adalah masih dirasakan perlunya pengawasan! , nasehat atau bahkan arahan dari Pemerintah Pusat. Peran ini dapat dimungkinkan apabila makna dari desentralisasi menyangkut pula dekonsentrasi (desentralisasi administratif).

Memang dimensi ketatanggaraan dari konsep ini sangat lemah. Instansi pemerintah tidak mempunyai kewenangan politik untuk menetapkan kebijakan sendiri, karena tidak memiliki lembaga perwakilan rakyat di daerah. Tidak ada keterikatan politik antara instansi pemerintah dengan masyarakat yang dilayani. Urusan instansi pemerintah yang ada adalah menjadi field administration yang menjamin terselenggaranya urusan perorangan atau program pemerintah pusat. Namun demikian, instansi dekonsentrasi ini dibutuhkan agar pemerintah pusat dapat melakukan pelayanan langsung kepada masyarakat, serta menjadi pengawas terhadap jalannya pemerintahan otonom. Sekalipun demikian, karena konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia masih menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, maka kewenangan daerah tidaklah bersifat mutlak. Oleh sebab itu dengan masih berlakunya asas dekonsentrasi dari pembantuan sebagai prinsip otonomi daerah di samping desentralisasi, sebenarnya, ruang bagi Pemerintah Pusat untuk terus menjangkau daerah secara positif masih terbuka lebar.

Berangkat dari ketentuan di atas, maka Pemerintah Pusat masih memiliki ruang untuk terus berperan di daerah. Akan tetapi, pihak pemerintahan daerah yang terkandung dalam makna desentralisasi. Dari uraian tersebut di atas, maka dapat dipahami bila pemaknaan desentralisasi hanya berdasarkan konsep dekonsentrasi saja tidak memadai untuk menangkap secara utuh makna otonomi daerah. Karena itu, nilai lebih devolusi harus disertai dalam pemaknaan ini. Dengan demikian, otonomi daerah merupakan program jangka

panjang nasion;il, karena kita masih harus melihat kontekstualisasi dari pengejawantahan Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Betapapun pentingnya aspek koordinasi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan, namun penulis menyadari bahwa pengembangan sistem ketatanega raun pasca per.;bahan Undang-Undang Dasar 1945 yang lebih memberdayakan kedaulatan rakyat harus dicermati oleh seluruh potensi bangsa. Oleh sebab itu, reformasi menyeluruh yang sudah berjalan ini, sebaiknya juga ditujukan untuk menata kembali sistem pemerintahan yang memperoleh keutamaan dari hubungan koordinatif Pemerintah Pusat dengan Daerah. Karena, sesuai dengan Pasal 18 (perubahan kedua) Undang- Undang Dasar 1945, Pernerintah Pusat tidak boleh secara sewenang-wenang rnenentukan sistem pemerintahan, tanpa memperhatikan aspirasi pemerintah dan mnsyarakat daerah. Untuk itu, dalam pelaksanaan Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah harus dikontrol oleh Dewan Perwakilan Daerah, sehingga pemerintahan daerah akan bersendi atas dasar permusyawatan.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. KESIMPULAN

Setelah membahas latar belakang mengapa penulis melakukan penelitian berkenaan dengan ikhwal pengawasan pemerintah propinsi terhadap pemerintah kahupaten/kota pasca Perubahan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (bah pertama); kemudian penulis menganalisa sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (bab kedua); pada tahap pembahasan berikutnya, penulis berusaha mengungkap heberapa permasalahan terpaut dengan kewenangan propinsi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Setelah membicarakan kewenangan propinsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah periode berlakunya beberapa undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Sementara itu, melalui bah ke-IV penulis memhahas penyelenggaraan pemerintahan daerah herdasarkan Undang- Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh sebab itu, akhirnya dalam bah ke-V ini sampailah penulis pada kesimpulan sebagai berikut : 1. Apabila semua daerah kabupaten dan kota sudah dapat melaksanakan semua kewenangannya, wewenang yang tinggal pada propinsi hanyalah kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kahupaten dan kota, serta kewenangan bidang tertentu lainnya sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu. Di samping itu pemerintahan propinsi masih memiliki kewenangan sebagai

wilayah administratif, mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintahan Pusat di Daerah. 2. Berdasarkan Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi berbagai persoalan dari koordinasi antar susunan pemerintahan hingga perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Oleh sebab demikian, koordinasi tersebut dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional atau propinsi. 3. Langkah maju yang terlihat dari Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun masih terdapat kekurangan, adalah adanya pengakuan terhadap semua kewenangan yang sudah ada pada daerah kabupaten dan kota, sehingga tidak perlu lagi dilakukan penyerahan kewenangan secara aktif, semisal melalui Peraturan Pemerintah. Untuk itu, hanya diperlukan semacam pengakuan dari Pemerintahan Pusat. Di samping kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah sebagai daerah otonom, daerah dapat dibebani tugas tertentu oleh Pemerintah Pusat dengan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia yang disebut tugas pembantuan. Daerah yang mendapat tugas pembantuan tersebut wajib melaporkan pelaksanaannya bertanggungjawab kepada Pemerintahan Pusat, sesudah tugas tersebut dilaksanakan. Di samping itu, gagasan progresif juga memperlihatkan melalui peran pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang

dilakukan oleh Pemerintahan dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah, untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Karena itu, dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh Gubernur untuk pembinaan dan dalam Melakukan pengawasan kabupaten/kota..

5.2. SARAN

Dikarenakan masih terdapat sejumlah kekurangan dalam Undang-undang No. 22/1999 yang kemudian ditutupi oleh Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah itu, maka dengan ini penulis berkeinginan menyampaikan beberapa saran-saran, yang antara lainnya adalah : Setelah format kontrol otoriter tidak berlaku lagi, maka pengawasan terhadap kinerja birokrasi (pemerintahan kabupaten) sebaiknya dilaksanakan secara horizontal oleh DPRD setempat. Namun, akibat konsep Negara Kesatuan yang dianut, maka secara administratif Pemerintahan Pusat secara berkesinambungan memperoleh tempat untuk tetap melakukan berbagai pengendalian relatif vertikal terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Karena itu, institusi-institusi demokrasi daerah harus berani maju ke depan guna bertindak sebagai counter-part atau pengimbang jika sewaktu-waktu Pemerintah Pusat melampaui aneka kewenangan yang dimiliki olehnya, yang berakibat pada tertundanya pelaksanaan

berdemokrasi di daerah. Tanggung jawab pengawasan politik sebenarnya terletak pada pundak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Karena itu, lembaga inilah yang harus dipandang memiliki legitimasi demokratis, akibat komposisinya telah pula ditentukan secara langsung oleh rakyat berdaulat. Kedudukan Kepala Daerah yang berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah dipilih oleh DPRD setempat. Namun, berdasarkan Undang-Undang No. 32/2004, Kepala Daerah propinsi, kabupaten hingga Kepala Desa, masing-masing tidak lama lagi akan dipilih langsung oleh rakyat daerah dan penduduk desa. Kondisi demikian menyebabkan kontrol politis secara vertikal sudah tidak mungkin lagi dilaksanakan oleh tata pemerintahan yang lebih tinggi. Dengan demikian, pengendalian secara vertikal hanya dapat diarahkan kepada persoalan-persoalan yang sifatnya administratif. Seperti halnya terkandung dalam perspektif dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Karena itu, persoalan demikian, penulis memperkirakan sebaiknya disikapi secara arif dan bijaksana guna keberlangsungan proses demokrasi di Indonesia secara keseluruhan. Gubernur karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah propinsi. Oleh sebab demikian Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah di wilayah propinsi, maka ia memiliki tugas dan wewenang : Pembinaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah propinsi dan kabupaten kota; Koordinasi

pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah propinsi dan kabupaten kota. Berbagai instrumen demokrasi yang telah dan yang akan dibentuk, bukan merupakan sesuatu yang telah teruji kemampuan dan efektivitasnya. Sebagian instrumen tersebut justru baru tumbuh sebagai ekspresi euforia menyambut perubahan politik. Lebih dari itu, sejarah politik Indonesia menunjukkan, ketika mengalami pembebasan, masyarakat politik tidak mampu merawat dan memanfaatkan secara konstruktif dan produktif. Akibatnya, keruwetan-keruwetan barupun bermunculan di sana sini. Oleh sebab itu, proses dialogis antara masyarakat di daerah sendiri dan Pemerintahan Pusat, perlu diagendakan secara berkesinambungan, agar segala kekurangan-kekurangan yang timbul segera dapat ditanggulangi secara bersama-sama sebagai suatu komunitas Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BIOGRAFI PENULIS

Dr. Uyan Wiryadi., SH., MH.



Kp. Guha Siangin 03/08 Desa Leuwikaret Klapanunggal Bogor

Phone : 081285944762,

E-mail : uyanwiryadi01@gmail.com

Tempat tanggal Lahir : Cileungsi, 5 Maret 1969

Status : Lanjang

NIDN : 0305036903

Kepangkatan : Lektor III d

Pengawasan Propinsi terhadap Kabupaten dan Kota Pasca Amandemen

Buku "Pengawasan Propinsi terhadap Kabupaten dan Kota Pasca-Amandemen" mengeksplorasi perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan Indonesia yang terjadi setelah amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Amandemen ini memperkenalkan dinamika baru dalam hubungan antara pemerintah propinsi dan pemerintahan daerah di tingkat kabupaten dan kota.

Dengan latar belakang reformasi konstitusi yang mengubah struktur pemerintahan daerah, buku ini mengulas secara mendalam peran dan kewenangan pengawasan yang kini diemban oleh pemerintah propinsi. Perubahan ini tidak hanya menekankan pentingnya desentralisasi tetapi juga memperjelas batasan-batasan dan tanggung jawab baru antara propinsi dan daerah yang berada di bawahnya.

Melalui analisis historis dan hukum yang komprehensif, penulis menguraikan bagaimana amandemen tersebut menggeser paradigma pengawasan dari pusat ke tingkat propinsi, dan bagaimana hal ini memengaruhi efektivitas pemerintahan di tingkat kabupaten dan kota. Buku ini juga menggali implikasi praktis dari perubahan tersebut, termasuk tantangan yang dihadapi oleh pemerintah propinsi dalam menjalankan fungsi pengawasannya serta dampaknya terhadap tata kelola dan layanan publik di tingkat lokal.

Dengan bahasa yang jelas dan ringkas, buku ini ditujukan tidak hanya bagi akademisi dan praktisi hukum, tetapi juga bagi para pembuat kebijakan dan masyarakat umum yang tertarik untuk memahami perubahan dalam struktur pemerintahan Indonesia setelah reformasi konstitusi. Melalui berbagai studi kasus dan contoh nyata, buku ini menawarkan wawasan yang mendalam tentang bagaimana pengawasan yang efektif oleh propinsi dapat memperkuat pemerintahan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

"Pengawasan Propinsi terhadap Kabupaten dan Kota Pasca-Amandemen" adalah panduan esensial untuk memahami kompleksitas dan pentingnya hubungan antara propinsi dan daerah dalam era pemerintahan yang semakin desentralisasi.

Penerbit
CV. Green Publisher Indonesia
Greenland Sendang Residence, Blok F2
Jl. Pangeran Cakrabuana
Cirebon 45611

