

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

RAHDIAN IHSAN

Fak. Hukum Universitas Nahdlatul Wathan Mataram

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji bagaimanakah pelaksanaan hubungan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, apakah telah mencerminkan hubungan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintah Daerah sesuai dengan prinsip Undang-undang Dasar 1945. Dari hasil penelitian bahwa secara landasan konstitusi, landasan idiil maupun operasional, dengan lahirnya Undang-undang ini telah menciptakan kehidupan yang lebih demokratis di daerah, namun undang-undang ini belum tetap dikatakan sesuai dengan prinsip Undang-undang dasar 1945 dalam pelaksanaannya karena secara kualitatif dan kuantitatif terdapat banyak Pasal yang masih mencanumkan pendelegasian kepada Peraturan lain dalam hal pembagian urusan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah, sehingga semangat kebebasan untuk berinisiatif yang merupakan prinsip dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menjadi terpasung, akibat pengaturan urusan yang dilimpahkan ke peraturan lain. Kondisi ini dapat menciptakan sentralisasi, karena peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat tidak memerlukan persetujuan dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kata kunci : Pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, Undang-undang No.32 Tahun 2004

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 sebelum di amendemen telah melahirkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang nomor 22 tahun 1999, sedangkan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 negara Kesatuan, haruslah menyertakan diri dekonstruksi dan desentralisasi kedua hal ini mutlak harus ada dalam sistem pemerintahan negara kesatuan, sehingga pola hubungan yang terjadi antara pusat dan daerah, dimana kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, dan dalam hal pembuatan Undang-undang adalah kewenangan pusat. Sesuai isi dan jiwa pasal 18 setelah amendemen Undang-undang Dasar 1945. Otonomi daerah sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakikatnya merupakan penerapan konsep pembagian kekuasaan secara vertikal, dalam sistem ini kekuasaan negara akan terbagi antara pemerintah Daerah.

Desentralisasi ini telah menjadi bagian dalam praktek pemerintahan negara semenjak kemerdekaan, berdasarkan UUD 1945, Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum yang dibagi atas Daerah-daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-undang dalam Negara kesatuan yang tidak memungkinkan adanya daerah yang bersifat Negara (staat), maka merupakan keadaan yang pasti terjadi adanya hubungan dan mekanisme antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) dalam mengatur tentang kekuasaan Pemerintahan Negara berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Perubahan dan perkembangan otonomi Daerah sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi dalam Pemerintahan Daerah bukanlah merupakan satu sistem atau faktor yang konstan adanya, tapi sebagai perubahan dan perkembangan sesuai dengan dinamika Masyarakat dan bergeseran garis politik dan peraturan berundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah. Bahkan perkembangan ini sangat dipengaruhi oleh telah di amendemennya UUD 1945 terutama pasal 18 menjadi, pasal 18 A dan pasal 18 B, yang mempengaruhi pelaksanaan sistem ketatanegaraan. perkembangan sejarah ketatanegaraan tersebut membuktikan bahwa prinsip desentralisasi senantiasa dipegang teguh oleh Negara Republik Indonesia, sekalipun dari satu periode ke periode lainnya terlihat adanya perbedaan atas perubahan dalam intensitasnya, akan tetapi dalam perubahan dan pembaharuan produk hukum tentang Pemerintahan Daerah seperti perubahan terakhir dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang mengedepankan konsep penyelenggaraan Pemerintah Daerah dengan otonomi luas nyata

dan bertanggung jawab berdasarkan sistem desentralisasi pada Kabupaten/Kota, untuk menggantikan Undang-undang No 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Walaupun dalam kenyataannya otoritas Pemerintahan Daerah tergantung kepada kesediaan Pemerintahan Pusat untuk melimpahkan kekuasaan-kekuasaan tertentu serta peraturan-peraturan tertentu serta peraturan-peraturan dan prosedur-prpsedur yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan kekuasaan-kekuasaan tersebut.

Seperti Undang-undang No 5 Tahun 1974 telah mencoba menetapkan suatu batasan yang jelas mengenai ruang lingkup kewenangan daerah, namun bagaimana sempitnya otoritas yang diberikan kepada Pemerintah Daerah telah memperoleh keuntungan besar dengan diterapkannya konsep otonomi daerah, walaupun terdapat beberapa ketetapan atau peraturan pelaksanaan yang menjadi landasan informasi dari kebijaksanaan yang bersifat umum kedalam petunjuk- petunjuk pelaksanaan dilapangan, yang sangat bernuansa sentralisasi. Otonomi daerah harus dimaknai sebagai sebuah cara menghadirkan kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan pemerintahan dan menjadikan rakyat sebagai subyek, karena konteks negara dan bangsa indonesia yang plural. Secara politik ini telah ditunjukkan dengan adanya pemencaraan kekuasaan (*dispersed Of Power/Division Of power*), mengingat pemusatan kekuasaan berpotensi menjadi tirani, otoriter, dan eksploitatif, secara ekonomi menurut adanya distribusi kekayaan secara adil dan proposional. Dan secara sosiokultur hal ini telah merubah kehidupan sehari hari, terutama di Negara Indonesia yang sedang berkembang, karena digerakkan oleh pengaruh politis, ekonomi, informasi dan pada saat yang sama ia menciptakan sistem-sistem dan kekuatan-kekuatan transformasi baru.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas telah memberikan suatu gambaran yang menjadi landasan konsep berpikir yang memungkinkan dan beralasan untuk mengkaji serta meneliti hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu apakah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mencerminkan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sesuai dengan prinsip Undang-undang Dasar 1945, dan bagaimanakah hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam melaksanakan otonomi daerah

Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelian ini adalah untuk mengkaji dan memahami hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 apakah sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945, dan bagaimana hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dikualifikasikan sebagai penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law un books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Penelitian ini akan beranjak dari kesenjangan antara das solen dengan das sein, kekosonagn dan keterbatasan norma setelah berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang, pendekatan historis dan pendekatan komparatif serta analisis konsep hukum.

Dengan metode pendekatan tersebut spesifikasi penelitiannya adalah deskriptif analitis. Deskriptif analitis artinya penelitian ini tidak hanya terbatas pada suatu kegiatan untuk mengumpulkan dan menyusun atau memaparkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier saja, akan tetapi juga meliputi analisis dan interpretasi tentang arti bahan hukum tersebut

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*Library research*), Penelitian kepustakaan ini dilakukan untuk meneliti dan menginvestarikan bahan –bahan hukum meliputi: a. Bahan-bahan hukum primer, b. Bahan-bahan hukum sekunder, c. Bahan-bahan hukum tersier, selanjutnya dilakukan analisa dengan menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara diskripsi, sistematis dan eksplorasi yang selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif.

PEMBAHASAN

Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dalam Prinsip Undang-Undang Dasar 1945

Ketetapan MPR RI No XV/MPR/1998 telah mengamanatkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab yang dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan ke-anekaragaman daerah begitu juga dengan hasil pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini berarti bahwa secara yuridis MPR sebagai wakil rakyat menghendaki dijalankannya reformasi terhadap kebijaksanaan Otonomi Daerah yang selama ini dijalankan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, termasuk redefinisi terhadap keberadaan konsep wilayah administratif yang ada selama ini di Indonesia. Mengingat bahwa kepentingan dan kebutuhan manusia berbeda-beda menurut keadaan daerah, yang disebabkan oleh kondisi geografis, kepadatan penduduk, struktur ekonomi, tingkat kecerdasan rakyat dan lain sebagainya. Maka pembagian secara fungsional semata-mata dirasakan masih kurang cukup. Keadaan ini sangat terasa sekali bagi Negara Republik Indonesia yang mempunyai wilayah yang sangat luas ini. Berbeda dengan UU sebelumnya yang umumnya menggunakan pendekatan tingkat I dan daerah tingkat II. UU Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan pendekatan ukuran (size). Prinsip desentralisasi (teritorial), yaitu yang membentuk daerah-daerah otonom yang kepadanya diserahkan urusan-urusan pemerintah dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah otonom yang lebih unggul tingkatannya, dalam bentuk penyerahan urusan secara tugas pembantuan (*in medebewind*) dan menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ini ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi ini masih dalam prinsip dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang di maksud dalam UUD 1945, prinsip dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau daerah otonom yang lebih tinggi tingkatannya kepada pejabat di daerah. Prinsip ini didasarkan atas pemikiran bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat di serahkan/dilaksanakan daerah otonom karena keterbatasan kemampuan daerah sehingga di butuhkan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah, untuk dapat mewujudkan tercapainya penyelenggaraan otonomi daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini oleh undang-undang nomor 32 tahun 2004 di tunjuklah Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam rangka menjalankan asasa dekonsentrasi, hal ini jelas dari bunyi Pasal 1 ayat (8). Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Pasal 4 ayat (2) UU Nomor Tahun 2004 menjelaskan bahwa : “ Daerah-daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain”. Pasal ini telah mengubah secara mendasar hubungan kerja antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten kota yang selama ini bersifat hierarkhis menjadi heterarkhis. Dengan demikian yang ada adalah daerah otonom dengan ukuran besar dan daerah otonom ukuran kecil, yang satu sama lainnya berdiri sendiri dan tidak saling membawahi karenanya dipergunakan prinsip pemencaran kekuasaan dalam bentuk desentralisasi (otonomi dan tugas pembantuan) dan dekonsentrasi, Perubahan tersebut perlu dimengerti, di pahami dan dilaksanakan secara konsekuen oleh semua pihak. Hal tersebut diperkuat dengan penjelasan UU No 32 Tahun 2004 yang mengatakan bahwa: “Otonomi untuk daerah propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan kabupaten dan kota, dan kewenangan yang tidak atau belum melaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta kewenangan dibidang pemerintah tertentu lainnya”. Pengurangan isi otonomi daerah bagi daerah provinsi” diimbangi dengan penguatan kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi. Kecuali untuk lima kewenangan utama pemerintahan pusat sebagaimana diatur pada pasal 7 aya (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, pelaksanaan azas dekonsentrasi hanya ada di wilayah propinsi.

Jelaslah bahwa azas desentralisasi selalu dilaksanakan bersama-sama dengan azas dekonsentrasi. Sebab keduanya adalah merupakan cara pemecahan masalah pembagian *kekuasaan (distribution of power)* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dalam usahanya mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dengan demikian di dalam operasionalnya, tidak mungkin berjalan sendiri-sendiri, bagaikan “sikembar siam” kedua-duanya berhubungan erat dan tergantung satu sama yang lain, tegasnya keduanya berjalan sebagai bagian dari “satu sistem interdependent.” apabila ketiga azas penyelenggaraan pemerintahan daerah (desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan) dilaksanakan.

Desentralisasi sekurang-kurangnya memiliki tiga tujuan yaitu tujuan politik, tujuan administratif, tujuan sosial ekonomi yang harus dicapai secara konferensensif. Desentralisasi memberikan kepada daerah untuk bersama-sama memiliki tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan memelihara keutuhan negara

kesatuan melalui keikutsertaan mereka dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Apabila dasar desentralisasi di atas dilihat dalam rangka hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah akan terjelma empat asas pokok sebagai patokan hubungan antara pusat dan daerah menurut desentralisasi berdasarkan Prinsip UUD 1945, maka akan ditemukan beberapa bentuk hubungan yaitu :

1. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan mengatur dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketinggian pemerintah daerah.
2. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah.
3. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah.
4. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Dasar Pengaturan Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Undang-Undang Dasar 1945

Kerangka Yuridis mengenai Otonomi Daerah dapat dilihat pada UUD 1945 sebagai konstitusi RI. Pasal 1 UUD 1945 memberikan pondasi bentuk Negara Indonesia sebagai suatu Negara Kesatuan. Selanjutnya setelah amandemen dalam pasal 18 ayat (1, 2, 5, 6 dan 7) serta pasal 18A Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, juga dijelaskan sebagai berikut :

Pasal 18

- a) Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b) Ayat (2) pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusanpemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c) Ayat (5) pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya,kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- d) Ayat (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- e) Ayat (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang- undang.

Pasal 18A Ayat (1) Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Pasal 18 Ayat (1,2)

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarkat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Dengan adanya Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945, setelah amandemen keempat, Yang menetapkan UUD 1945 hanya terdiri atas pembukaan dan Pasal-pasal, sehingga penjelasan angka I dan II pada Pasal 18 dicabut karena ketentuan ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan sistem pemerintahan Indonesia, dalam penjelasan Pasal 18 sebelum amandemen dilakukan dijelaskan sebagai berikut:

1. “ Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaats*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah –daerah yang bersifat otonom (*Streek dan locale recthsnggemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang- undang.

- II. Dalam teritoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesterunde landschapeen* dan *Volksgemeenschappen*, sepeerti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah –daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan

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

Dari Pasal 18 dan 18A setelah amandemen dan penjelasan angka I Pasal 18 sebelum amandemen, dapat ditarik beberapa pernyataan yang berkaitan dengan masalah otonomi daerah sebagai bahan kajian Indonesia adalah Negara Kesatuan dan tidak mungkin dapat di bentuk negara lagi dalam Negara Indonesia. Hal ini lebih dipertegas dengan ketentuan Pasal 1 UUD 1945 setelah amandemen yang menyatakan.” 9 (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Oleh karena itu apabila akan membicarakan hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah maka jelas bahwa dalam UUD 1945 menganut desentralisasi sebagai salah satu bentuk organisasi negara menyangkut tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Ketentuan dalam Pasal 18 setelah amandemen UUD 1945, Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil yakni kabupaten dan kota, berdasarkan prinsip pembagian daerah di atas mengandung prinsip desentralisasi teritorial, karena ketentuan Pasal 18 mengatur ketentuan desentralisasi teritorial maka undang-undang organik yang ada haruslah mengatur mengenai desentralisasi teritorial, dengan tugas pula dijelaskan dalam pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 menyatakan pemerintahan daerah akan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut azas otonomi, yang merupakan wujud dari desentralisasi.

Bhenyamin Hoessein, dalam disertainya mengatakan bahwa: Sentralisasi dan desentralisasi merupakan satu kesatuan, dengan argumentasi bahwa setelah berakhirnya era negara-kota (polis-state) hampir tidak ada negara yang semata-mata menganut sentralisasi, sebaliknya dalam negara bangsa (nation-state), tidak mungkin hanya dilaksanakan desentralisasi tanpa sentralisasi.

Hal yang serupa juga dilontarkan oleh Bagir Manan, dalam analisisnya untuk mencari patokan sistem Rumah Tangga Daerah menurut dasar-dasar desentralisasi dalam disertainya. Selanjutnya, dalam disertainya tersebut, ia juga menyimpulkan bahwa: Undang-undang Dasar 1945 di satu sisi menghendaki dilaksanakannya desentralisasi dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya dengan tujuan untuk menumbuhkan prakarsa daerah, dan memfasilitasi keanekaragaman, semntara di saat yang sama harus ada tempat bagi pusat untuk melakukan sentralisasi atas hal-hal yang tidak dapat dilaksanakan oleh daerah, yaitu fungsi untuk menuju pemerataan keadilan dan kesejahteraan.

Dari pendapat Bhenyamin Hoessein dan Bagir Manan di atas dapat diketahui bahwa proses pelaksanaan desentralisasi tidak akan pernah lepas dari sentralisasi karena ada urusan yang tidak bisa dilakukan Pemerintah Pusat sehingga dalam pelaksanaannya beralih menjadi urusan Pemerintah Pusat dalam pengertian ini bahwa pusat melaksanakan sentralisasi jika Pemerintah Daerah tidak dapat melaksanakannya, hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat, artinya mampu menjaga dan memelihara keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 sebagai undang-undang organik tentang Pemerintah di daerah untuk membagi kewenangan yang ... secara proporsional antar Pemerintah Pusat dan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalisasi, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengolahan urusan pemerintah antara tingkat pemerintah. Dalam pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 setelah amandemen menjelaskan bahwa pemerintah di daerah akan diatur dengan undang-undang, dengan demikian maka pengaturannya oleh undang-undang organik harus mencerminkan isi pasal 18 UUD 1945, dimana dalam pasal pembaharuan ini tidak mengenal lagi daerah administratif seperti dalam penjelasan pasal 18 sebelum adanya amandemen. Menurut Bhenyamin Hoessin, dalam tulisannya, meninjau pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 dan menyimpulkan bahwa “keberadaan daerah administrasi tidak sesuai dengan aspirasi yang ada pada Undang-undang Dasar 1945,” ia menambahkan bahwa: sebenarnya penyebutan “daerah administrasi belaka” yang terdapat dalam penjelasan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 tidak berarti akan diwujudkan daerah administrasi dalam pemerintahan nasional, tetapi suatu kenyataan bahwa pada saat disahkannya UUD 1945, Indonesia baru memiliki tiga buah *provincie* (propinsi), 76 *regentschap* (kabupaten) dan 30 *stadsgemeente* (*gemeente*). Sisanya masih merupakan administrasi belaka. Munculnya kata “belaka” karena kenyataan pada jaman koloni, setiap daerah otonom berhimpit dengan daerah administrasi yang setara.

Begitu juga sama seperti yang diungkapkan oleh Bagir Manan sebagai berikut: tidak ada maksud Pasal 18 untuk mengatur mengenai satuan pemerintah lebih rendah yang bersifat administrasi (*ambtelijke decentralisatie*). Satuan administrasi lebih rendah adalah bagian dari sentralisasi. Berdasarkan pasal 18 beserta paham yang terkandung didalamnya, maka penjelasan yang memuat keterangan; ”... atau bersifat daerah administrasi belaka ...” merupakan sesuatu yang berlebihan. Menyadari makna dan maksud pasal 18, maka semua undang-undang tentang atau yang berkaitan dengan pemerintahan daerah hanya mengatur mengenai pemerintahan otonomi (daerah otonomi), yang memuat ketentuan mengenai dekosentrasi. Selain untuk mencerminkan sifat penegturan yang sentralistik, undang-undang No. 5 Tahun 1947 telah keliru

mengatur mengenai dekonsentrasi diatur dalam organisasi pemerintahan pusat bukan pemerintahan daerah. Kepala daerah yang merangkap sebagai pejabat dekonsentrasi (Gubernur, Bupati, wali kota madya), lebih “senang” menamakan diri sebagai alat Pemerintah Pusat daripada sebagai pemerintah daerah. Sebagai hasil akhir adalah cita-cita otonomi dalam pasal 18 menjadi makin tersingkir, dan yang nampak adalah serba sentralisasi.

Dari beberapa pendapat di atas pengaturan mengenai daerah administratif dalam Undang- Undang Dasar 1945 sudah tidak sesuai lagi. Akan tetapi pengawasan dari pemerintah Pusat masih tetap ada dengan menunjuk Gubernur sebagai pejabat dekonsentrasi di daerah dengan maksud tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka untuk mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan . sebagai bentuk hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam pasal 18B juga disinggung adanya daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa di samping daerah yang tidak istimewa, dengan adanya dua kemungkinan jenis daerah ini maka berarti bahwa propinsi dan daerah kecil itu secara teoritis di mungkinkan bisa berjenis istimewa atau tidak istimewa, khusus tidak khusus. Akan tetapi yang di anggap sebagai daerah khusus dan istimewa adalah daerah-daerah yang diatur dengan undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang itu masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari penjelasan tersebut maka setidaknya diperoleh pokok-pokok dari penjelasan hubungan antara pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut :

1. Daerah yang tidak bersifat staat, daerah indonesia akan di bagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil yaitu kabupaten dan kota, yang di dalamnya ada desa sebagai pemerintahan asli indonesia.
2. Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang sudah ditetapkan oleh undang-undang menjadi urusan pemerintah. Daerah otonom di bentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
3. Dalam mewujudkan pemerintahan daerah, Undang-Undang Dasar 1945 mengatur agar Gubernur, Bupati dan Walikota selaku kepala Pemerintah Daerah akan dipilih secara demokratis.

Implementasi Hubungan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa yang dimaksud Pemerintah daerah adalah: penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Tahun 1945. Dalam Pasal ini menjelaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah itu menganut asas desentralisasi (asas otonomi dan tugas pembantuan) dan sedangkan dekonsentrasi hanya diserahkan kepada Pemerintah Provinsi bukan kepada Daerah Kabupaten/Kota sebagai penguatan fungsi dan kedudukan Gubernur sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah, dicantumkan didalam Undang-undang ini walaupun dalam pengaturannya dalam Pasal 18 UUD 1945 setelah amandemen tidak menjelaskan adanya asas dekonsentrasi dalam sistem Pemerintahan Daerah karena dekonsentrasi merupakan sub-sistem dari sentralisasi, namun tetap dianut dalam prinsip otonomi seluas-luasnya ini yang merupakan ciri sistem urusan rumah tangga formal, mengartikan otonomi Daerah menurut Pasal 1 Ayat 5 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 adalah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.

Pengertian ini menunjukkan bahwa sistem urusan rumah tangga yang dipakai adalah sistem urusan rumah tangga Riil, karena berdasarkan keadaan daerah setempat, namun jika mengacu pada Pasal 2 ayat 3 yang berbunyi: Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah

Secara teoritik sistem rumah tangga formal memberikan keluasaan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah hanya ada satu pembatas yakni tidak boleh mengatur apa yang telah di atur oleh Undang-undang. Hal ini tercermin pada Pasal 18 ayat 5, mengenai pembagaaian urusan ini juga ditetapkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 10 ayat (1), (2) dan ayat (3) :

Pasal 10 :

- (1) Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya , kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan
- (3) Urusan pemerintah yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi (a), Politik luar negeri, (b), Pertahanan, (c). Keamanan, (d). Yustisi, (e). Moneter dan fiskal nasional dan (f). Agama.
- (4). Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagai urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada Pemerintahan daerah dan/atau Pemerintahan Desa.
- (5). Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah diluar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat: Menyelenggarakan sendiri sebagai urusan pemerintahan; Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah; atau Menegaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintah Desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Dalam Pasal 11 ayat (4) pengaturan penyelenggaraan urusan pemerintah bersifat wajib semacam ini jelas berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan-urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah karena ditetapkan oleh peraturan pemerintah, mengutip pendapat Mr. R. Tresna maupun Mr. S.M. Amin keduanya, sependapat bahwa dalam “ *Sistem rumah tangga materil* ” itu urusan rumah tangga daerah dibatasi secara tegas dan lugas (*Zakelijk*). Dengan undang-undang ditetapkan secara pasti yang termasuk urusan rumah tangga daerah itu “.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 selain menganut prinsip sistem urusan rumah tangga formal dan material juga menganut sistem rumah tangga nyata ciri ini dapat ditemukan pada pengaturan yang terdapat dalam Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2), yaitu urusan pilihan yang meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan Daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 apabila ditinjau dari cara penentuan batas-batas urusan rumah tangganya dari tinjauan teoritik. Sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dalam konteks pemikiran ini dapatlah dipahami apabila sistem pada rumah tangga formil ialah bahwa Pemerintah Daerah didalam daerahnya merupakan kekuasaan tertinggi menyangkut dengan pekerjaan bebas dari daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, jika dilihat dari sudut sistem rumah tangga materil maka paham otonomi seluas-luasnya harus diartikan mengingat seluas-luasnya sistem otonomi itu dibatasi oleh kekuasaan pemerintah Negara Kesatuan. Jadi pengertian seluas-luasnya itu daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan yang bertujuan pada peningkatan keajahteraan rakyat. Apabila sistem rumah tangga materil yang dijadikan asas pada sistem rumah tangga riil/nyata yang akan tampak adalah pembatasan- pembatasan terhadap otonomi daerah. Sehingga tidak salah apabila sistem rumah tangga formal materil dengan demikian diharapkan sistem rumah tangga nyata dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal yang cenderung diartikan membahayakan keutuhan Negara Kesatuan maupun materil yang cenderung membuat hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah menjadi spanning karena perkembangan desentralisasi sangat tergantung pada Pemerintahan Pusat, sehingga dapat diwujudkan sistem rumah tangga yang sehat dan kuat dalam kerangka hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah. Sedangkan bertanggung jawab diartikan otonomi dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan Nasional.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini juga, kedudukan Provinsi sebagai perpanjangan tangan Pemerintahan Pusat dalam melaksanakan asas dekonsentrasi dapat di lihat pada Pasal 12 ayat (2). “urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasi”. Pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menjadi pemicu terjadinya revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 di Daerah yaitu Gubernur bukan atasan Bupati lagi. Beberapa pemikiran dasar yang membedakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, di dalam pembentukan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 :

1. Ada yang beranggapan bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 terlalu luas memberikan kewenangan kepada Daerah, sehingga dengan keleluasan (*discretionary power*) yang dimiliki oleh Daerah, dikhawatirkan akan menimbulkan perpecahan (*disintegrasi*) karena terkotak-kotaknya antara daerah yang satu dengan daerah yang lain dan tidak terkendalinya oleh Pemerintahan Pusat yang akhirnya daerah yang merasa kuat akan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia;

2. Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah, diperlukan perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyusuaian terhadap pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi beertingkat terhadap provinsi, Kabupaten/Kota, dasar/nagari/marga dan sebagainya .
3. Sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka pengawasan dan pembinaan dalam penetapan kebijaksanaan penguatan desentralisasi dengan memberikan keluasaan kepada daerah untuk menjadi Daerah Otonom yang mandiri dan naungan sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Pembinaan kekuasaan yang pada hakikatnya diberikan kepada masyarakat daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum, dilaksanakan atas dasar-dasar prinsip demokrasi, seperti peran serta dan aktivitas masyarakat dalam ikut serta secara langsung untuk memilih Kepala dan Wakil Kepala Daerahnya, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan heterogenitas daerah dan perbedaan setempat.
5. Memperdayakan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik sebagai badan legislatif daerah, maupun sebagai badan pengawas atas pelaksanaan kebijakan daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat sebagai sarana pengembangan demokrasi, dalam menjalankan prinsip-prinsip partisipasi dan transparansi terutama dibidang penjaringan pilkada dengan menghapus sebagai tugas DPRD yaitu memilih Kepala Daaerah dan Wakil Kepala Daerah yang sarat dengan money Politik.
6. Memantapkan hubugan rakyat di Daerah dengan Kepala Daerahnya karena kewajiban Kepala Daerah selain memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah, serta keterangan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah juga menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada rakyat. Juga menjaga dan memelihara stabilitas serta transparansi pemerintahan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.
7. Menguatkan kembali posisi “ Desa “ atau dengan nama lain, sebagai kesatuan hukum terendah, yang memiliki hak asal usul dan otonomi asli, yang di akui dan di hormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan sedikit perubahan formasi jabatan yaitu Sekdes harus Pegawai Negeri Sipil.
8. Perbedaan mendasar antara Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, khususnya dalam urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah terjadi penambahan dari 11 (sebelas kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, lihat pasal 11 ayat(2). Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999). Keluasaan otonomi yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap Pemerintaha Daerah bisa diartikan menjadi dua pandangan secara umum yaitu :
 - a). Keengganan Pemeerintah Pusat untuk melepas/memberikan penyelenggaraan pemerintahan secara penuh kepada Pemerintah Daerah sehingga ada pembagian berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. (lihat Pasal 11 Ayat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).
 - b) Sebagai kontrol terhadap egoisme kedaerahan, dimana dalam pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, daerah dibatasi dalam menyelenggarakan urusan wajib yang diatur dengan peraturan pemerintah sehingga daerah yang tidak mampu untuk menjalankan beberapa urusan wajib yang dimaksud Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dengan cara memberikn kewenangan itu secara bertahap sampai daerah itu mampu untuk melaksanakan sendiri.

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan penyelesaian hubungan keuangan antara Pusat dan daerah tidak terletak pada upaya melepaskan ketergantungan Daerah kepada Pusat. Inti penyelesaian terletak pada upaya menciptakan sistem hubungan agar ketergantungan kepada Pusat tidak menyebabkan Daerah kehilangan keleluasan atau kebebasan mengatur sendiri urusan rumah tangganya ditinjau dari prinsip hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah berdasarkan prinsip UUD 1945 harus berada dalam kerangka menjamin keleluasaan atau kebebasan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya dengan kata lain hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah merupakan dana untuk pembiayaan sisitem rumah tangga Daerah. Peningkatan peran Daerah yang perlu digaris bawahi ialah langka nyata menuju kepastian mengenai tambahan sumber penerimaan Daerah. Pemerintah Pusat bisa memulainya dengan-sebagai salah satu contoh-menyerahkan sepenuhnya pajak pertumbuhan nilai (PPN) dan seluruh jenis royalty serta iaran hasil alam lainnya kepada Daerah. Dengan tetap mengelola sepenuhnya pajak pajak pendapat (perusahaan dan perseorangan) Pemerintah Pusat masih angkat leluas untuk membantu Daerah-daerah yang memang miskin sumber daya ekonominya. Sekalipun disadari masih terbuka peluang yang cukup besar dalam meningkatkan pendapat Asli Daerah, namun tampaknya untuk mengakselerasikan proses

pembangunan di Daerah, mutlak memerlukan pengaturan kembali dalam hubungan keuangan Pusat dan Daerah. Pengalihan wewenang untuk beberapa sumber pendapatan sudah selayaknya dilaksanakan.

Jadi maksud hubungan antara Pusat dan Daerah ialah hubungan kerja atau pertalian antara perangkat Pemerintahan Pusat dengan perangkat Pemerintah Daerah, dalam hal ini peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-undang desentralisasi telah banyak yang mengatur tentang hubungan-hubungan tersebut, yang pada umumnya berupa hubungan vertikal biasanya merupakan hubungan timbal balik, logika perlunya hubungan antara Pusat dengan Daerah ini adalah bahwa pada dasarnya organisasi Pemerintah ini bila ditinjau secara makro adalah satu, oleh karena itulah hanya satu pula penanggung jawab terakhir pelaksanaan pemerintahan, yaitu Presiden.

Apabila menyelusuri sejarah kehidupan otonomi di Negara ini, secara jujur harus diakui, bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah hingga sekarang belum berjalan sebagai otonomi yang mampu mengatur rumah tangganya sendiri. Kenyataan ini adalah suatu kebenaran yang tidak dapat dipungkiri. Kirannya juga tidak perlu merasa rendah diri untuk belajar dari pengalaman-pengalaman Negara lain. Dimana khususnya masalah otonomi ini merupakan problem Nasional dari hampir setiap Negara, juga Negara-negara maju, bahkan Amerika Serikat yang merupakan Negara Federal. Sebagaimana telah diuraikan semua di atas. Dari sebelum amandemen sampai adanya amandemen Undang-undang Dasar 1945, sistem penyelenggaraan Pemerintah daerah di Indonesia tetap menggunakan prinsip desentralisasi teritorial, dalam melaksanakan otonomi Daerah berawal dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan sekarang yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi Daerah adalah hak daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dengan inisiatif bebas (desentralisasi). Kebebasan itu terletak pada penyelenggaraan urusan pemerintahan, bukan berarti pemerintah lebih tinggi tidak boleh campur tangan sama sekali didalamnya.

Dari uraian tentang hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, apakah telah mencerminkan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang sesuai dengan Prinsip Undang-Undang Dasar 1945, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum tepat mencerminkan prinsip hubungan Pusat dengan Daerah sesuai dengan prinsip hubungan Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945. Secara garis besar dalam pokok pokok pikiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam beberapa hal pengaturan pelaksanaannya di daerah Undang-undang ini terlalu banyak mendelegasikan suatu ketentuan kepada peraturan perundang-undangan lain seperti Peraturan Pemerintah Keppres, dan lainnya, maka undang-undang ini membuka kemungkinan terjadinya kembali distorsi atas semangat desentralisasi dalam hal otonomi yang seluas-luasnya yang di anut oleh Undang-undang ini dengan membuka peluang terjadinya praktek sentralisasi yang berlebihan (*overcentralization*). Apalagi jika mengingat bahwa peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan peraturan pendelegasian/atribusian lainnya adalah peraturan perundang-undangan yang menyusunnya tidak memerlukan persetujuan legislatif.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya berkaitan dengan permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini maka dapat ditarik kesimpulan, sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengandung konsepsi tentang pelaksanaan yang belum mencerminkan secara tepat hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah, menurut Undang-undang Dasar 1945, beberapa hal pengaturan pelaksanaannya di Daerah, dalam beberapa Pasal Undang-undang ini terlalu banyak mendelegasikan suatu ketentuan kepada pengaturan perundang-undangan lain seperti Peraturan Pemerintah, Kopres, dan lainnya, maka Undang-undang ini membuka kemungkinan terjadinya kembali distorsi atas semangat desentralisasi dalam hal otonomi yang seluas-luasnya yang dianut oleh Undang-undang dengan membuka peluang terjadinya praktik sentralisasi yang berlebihan (*overcentralization*). Apabila jika mengingat bahwa Peraturan Pemerintah, keputusan Presiden dan peraturan pendelegasian/atribusian lainnya adalah peraturan perundang-undangan yang penyusunannya tidak memerlukan persetujuan legislatif
2. Setiap Undang-undang yang pernah berlaku secara garis besar mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah ini mencakup hal-hal yang menyangkut hubungan : kewenangan, pengawasan, keuangan, koordinasi dan pembinaan. Termasuk Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 didalamnya memuat ketentuan-ketentuan tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dalam hal penyerahan urusan, pertanggungjawaban, pengawasan, pembinaan, pembagian keuangan, pengangkatan Pejabat.

Saran-saran

- 1) Perlunya sebuah rumusan yang tegas untuk mengatur posisi struktural antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam hal pembagian urusan-urusan pemerintahan. Provinsi sebagai unit pemerintahan otonomi yang sekaligus menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat untuk mengawasi pelaksanaan otonomi di Kabupaten/Kota dan sebagai sampul dari Daerah-daerah yang menjalankan fungsi koordinasi dan sinkronisasi hubungan antar daerah tersebut haru ditingkatkan, dengan tetap mempertahankan basis otonomi penuh di Kabupaten/Kota seperti sekarang.
- 2) Penegasan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good Governance*), hendaknya diarahkan pada substansi yang bersifat strategis, seperti : hubungan Pusat dan Daerah, penegasan hirarki dalam sistem pemerintahan, pembagaian kewenangan, keuangan yang seimbanag dan urusan pada tingkat Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Daerah/Kota. Dan hendaknya semua komponen penyelenggaraan Pemerintahan Pusat maupun Daerah memiliki kesatuan sikap pandang, pemahaman dan interpretasi terhadap kelemahan dan kekurangan kesempurnaan Pasal-pasal yang ada serta kelebihan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, sehingga tidak terjadi upaya-upaya manipulasi menonjol kepentingan masing-masing dan konflik kewenangan yang pada gilirannya merugikan kepentingan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrik Purwasito, 2001. Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di AraS Lokal. Munculnya Supremasi Baru *Disajikan untuk Seminar Internasional tentang Dinamika Politik Lokal*. PERCIK Salatiga Bekerjasama dengan Ford Foundation di Riau
- Afar Gaffar, 2002. "Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya", *Makalah Yang di Bawahkan pada Workshop bagi Anggota DPRD Kabupaten Bima dan Dompu*, Hotel Jayakarta, Mataram
- Amirudin & Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo. Persada. Jakarta
- Amrah Muslimin, 1978. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.
- Ateng Syafrudin, 1991. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada DaerahTingkat II dan perkembangannya*, Mandar Maju. Bandung.
- Bagir manan. 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut UUD.1945*. Cet. Pertama. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta
- Bell, Garry F. 2001. *The New Indonesia Laws Relating To Regional Autonomy: Good Intention, Confusing Laws*. Asian-Pacific Law & Policy Journal. 1 (2001) <<http://www.hawaii.edu/aplpj/2/1b.htm>>
- Dan Sugandha. 1981. *Masalah Otonomi dan Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Di Indonesia*. Edisi 1. CV sinar Baru.
http://www.transparansi.or.id/kajian/kajian5/kajian5_1.html
- Irawan Soejito, 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta
- Josef Riwu Kawo, 1988. *Prospek Otonomi Daerah DI Negara Republik Indoneia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- _____, 2001. Reorganisasi dan Restrukturisasi Pemerintah Daerah Dalam Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah. Situs tentang Pembahasan Peraturan daerah, Yogyakarta , 11 Desember 2000 www.akuari.com
- Kaloh, J, 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*. PT Rineka Cipta. Jakarta
- Kansil. C.S.T. 1993. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Cet. Ke Tujuh. Bumi Aksara. Jakarta
- Kristiadi J.B, 1997. *Otonomi Daerah di Indonesia dalam persepektif Globalisasi dalam buku Otonomi Daaerah di Indonesia dalam Persepektif Globalisasi*, Dirjen PUOD Depdagri RI, Jakarta
- Sadu Wastiono, 2003. *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. FOKUSMEDIA. Bandung. 2
- Soehino, 1980. *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Edisi Pertama, Cet Pertama. Liberty, Yogyakarta.
- Sujamto, 1990. *Otonomi Daerah Yang Bertanggung Jawab Edisi Revisi*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 1990.
- Syahda Guruh Langka Samudra, 2000. *Menimbang Otonomi dan Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- The Liang Gie, 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Jilid I Edisi Kedua (Diperlengkapan)*, Liberty, Yogyakarta
- Winarna Surya Adisubrata, 2003. *Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Aneka Ilmu Semarang
- YW. Sunindhia. 1987. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, PT Bina Aksara Jakarta