KONSEP DASAR OTONOMI DAERAH DALAM ERA REFORMASI

GEDE TUSAN ARDIKA SAHRUL

Staf Pengajar Fak. Hukum Univ. Mahasaraswati Mataram

ABSTRAK

Dalam Era Reformasi pemerintahan telah mengeluarkan dua kebijakan tentang Otonomi Daerah. Pertama adalah UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah karena UU No 22 Tahun 1999 dari segi kebijakan maupun segi implementasinya terhadap sejumlah kelemahan atas dasar alas an itu pemerintah bersama DPR melakukan revisi yang menghasilkan UU No 32 Tahun 2004 dari uraian tersebut dapat di rumuskan apa yang dimaksud Desentralisasi dan Otonomi Daerah dilihat dari perspektif historis, bagaimana kebijakan Otonomi Daerah menurut UU No 32 Tahun 1999 dan bagaimana kebijakan daerah menurut UU No 32 Tahun 2004. Penelitian ini termasuk penelitian hukum Normatif yang hanya menggunakan data sekunder, tipe penelitian hukumnya adalah komprehansif analisis terhadap bahan hokum primer dan bahan hokum sekunder. Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah melalui UU No 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No 22

Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah melalui UU No 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No 22 Tahun 1999 mengalami kemunduran. Hal ini karena pemerintah dalam melakukan revisi atas kebijakan otonomi daerah bersifat Sentralisasi

Kata Kunci: Era Reformasi, Otonomi Daerah, Desentralisasi, kewenangan, dan pengawasan

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam era reformasi ini Pemerintah telah mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah. Pertama adalah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua adalah UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU yang disebut kedua ini merupakan revisi atas UU yang disebut pertama.

Paket kebijakan otonomi daerah yang tersebut pertama di atas dikeluarkan pada masa pemerintahan B.J. Habibie. Banyak orang menilai bahwa keluarnya kebijakan otonomi daerah tersebut merupakan titik balik bagi pelaksanaan otonomi daerah yang lebih demokratis dibandingkan dengan kebijakan otonomi daerah sebelumnya (melalui UU No. 5 tahun 1974 produk Orde Baru) yang dinilai sentralistis. Meskipun paket kebijakan otonomi daerah pada masa Habibie tersebut tidak lepas dari tuntutan daerah dan sikap pusat yang akomodatif atas tuntutan daerah, suatu yang menggembirakan bahwa kebijakan itu bermaksud untuk mendorong agar daerah lebih mandiri dan demokratis.

Dalam perkembangannya, kebijakan otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 dinilai, baik dari segi kebijakan maupun dari segi implementasinya, terdapat sejumlah kelemahan. Dalam konteks itu kebijakan otonomi daerah atas dasar UU No. 22 Tahun 1999 tersebut dipandang perlu untuk revisi. Atas dasar alasan itu pula Pemerintah bersama DPR melakukan revisi yang menghasilkan UU No. 32 Tahun 2004.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dalam makalah ini ada beberapa masalah yang perlu dirumuskan dan dicari penyelesaiannya. Beberapa masalah tersebut adalah :

- 1. Apa desentralisasi dan otonomi dacrah dalam era reformasi?
- 2. Bagaimana desentralisasi dan otonomi daerah dilihat dari perpektif histories?
- 3. Bagaimana kebijakan otonomi daerah memurut UU No. 22 Tahun 1999?
- 4. Bagaimana kebijakan otonomi dacrah menurut UU No. 32 Tahun 2004?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: desentralisasi dan otonomi daerah dalam era reformasi, desentralisasi dan otonomi daerah dilihat dari perpektif histories, kebijakan otonomi daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan kebijakan otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif yang hanya menggunakan data sekunder. Tipe penelitian hukumnya adalah kajian komp lengkap, rinci, jelas, dan sistematis sebagai karya ilmiah, serta pendekatan menggunakan normatif analitis

Karena penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif, maka data yang diperlukan hanya data sekunder. Data sekunder yang diperlukan itu adalah bahan hukum primer yang bersumber dari sumber primer, yaitu perundang-undangan yang relevan dengan rumusan masalah. Selain dari bahan hukum primer juga diperlukan bahan hukum sekunder yang bersumber dari sumber sekunder, yaitu buku-buku literatur ilmu hukum dan tulisan-tulisan hukum lainnya yang relevan dengan rumusan masalah.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka yang meliputi sumber primer, yaitu perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan; sumber sekunder, yaitu buku-buku literatur ilmu hukum serta tulisan-tulisan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan. Studi pustaka dilakukan melalui tahap-tahap identifikasi pustaka sumber data, identifikasi bahan hukum yang diperlukan, dan inventarisasi bahan hukum (data) yang diperlukan tersebut. Data yang sudah terkumpul kemudian diolah melalui tahap pemeriksaan (editing), penandaan (coding), penyusunan (reconstructing), sistematisasi berdasarkan pokok bahasan dan subpokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah (systematizing). Bahan hukum (data) hasil pengolahan tersebut dianalisis secara kualitatif dan kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

PEMBAHASAN

1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Era Reformasi

Definisi tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal, namun banyak definisi yang dikemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Dari semua definisi yang ada, secara garis besar ada dua definisi tentang desentralisasi, yaitu definisi dari perspektif administratif dan perspektif politi (Syarif Hidayat 2000).

Berdasarkan perspektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai the transfer of administerative responsibility from central to local governments. Di sini desentralisasi sesungguhnya kata lain dari dekosentrasi. Dekonsentrasi sendiri, menurut Parson, adalah the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in defferent areas of the state. Atau dalam bahasa Cheema dan Rondinelli, dekonsentrasi adalah pengalihan beberapa kewenangan atas tanggung jawab administrasi di dalam suatu kementerian atau jawatan. Di sini tidak ada transfer kewenangan yang nyata, bawahan hanya menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggungjawab kepada atasannya. Dalam bahasa UU Otonomi Daerah, dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Dalam perspektif politik, Smith mengatakan desentralisasi adalah the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organization. Sementara Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi adalah devolution of power from central government to local government. Sedangkan dalam pengertian menurut UU Otonomi Daerah, desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Cheema dan Rondinelli, dalam memberikan pengertian desentralisasi cukup luas. Mereka dalam memberikan batasan mencakup juga perspektif administratif dan perspektif politik. Dalam konteks itu mereka mengartikan desentralisasi mencakup: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi atau debirokratisasi.

Dari penjelasan di atas, sekali lagi bahwa konsep desentralisasi secara umum, dapat dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Satu di antara perbedaan mendasar dari dua perspektif ini terletak pada rumusan definisi desentralisasi itu sendiri. Perspektif desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan, devolution of power, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara perspektif desentralisasi administrasi mendefinisikan desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif, administrative authority, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Syarif Hidayat 2000).

Adanya perbedaan antara dua perspektif dalam mendefinisikan desentralisasi, telah memiliki implikasi pada perbedaan dalam merumuskan tujuan utama yang hendak dicapai. Perspektif desentralisasi politik menekankan bahwa tujuan utama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal sebagai persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal. Di sisi lain, perspektif desentralisasi administrasi lebih menekankan pada aspek efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan ekonomi di

daerah, sebagai tujuan utama dari desentralisasi.

Selain memiliki beberapa perbedaan mendasar, seperti dikemukakan di atas, perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi juga memiliki persamaan, yakni, kedua-duanya mendudukkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai bagian dari faktor penentu bagi pencapaian, atau, sebaliknya, tujuan desentralisasi.

Bila desentralisasi dipahami berdasarkan perspektif Hubungan Negara-Masyarakat, maka akan diketahui bahwa sesungguhnya keberadaan dari desentralisasi tidak lain adalah untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, sedemikian rupa sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Dengan mendudukkan desentralisasi seperti ini, maka diharapkan akan dapat terwujud decentralitation for democracy (desentralisasi untuk demokrasi)

Esensi desentralisasi berdasarkan perspektif Hubungan Negara-Masyarakat tersebut, secara implisit juga mengindikasikan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai melalui desentralisasi adalah meliputi, terwujudnya demokratisasi di tingkat lokal, terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi di daerah.

Konsep Otonomi Daerah, pada hakikatnya, mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri. Dalam konteks ini maka kebebasan dalam pengambilan keputusan dengan prakarsa sendiri suatu yang niscaya. Oleh karena itu kemandirian daerah suatu hal yang penting, tidak boleh ada intervensi dari pemerintah pusat. Ketidakmandirian daerah berarti ketergantungan daerah pada pusat.

Dalam kaitan ini, M.A. Muthalib dan Ali Khan mengemukakan perlunya kemandirian dan kebebasan tersebut. Mereka mengatakan (Benyamin Hoessein, 1998).

"Conceptually, local otonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy". Sementara Cheema dan Rondinelli lebih jauh menghubungkan otonomi daerah dengan devolusi kekuasaan (Benyamin Hoessein, 1998).

Untuk negara-negara berkembang, ada beberapa tujuan, alasan kendala dalam menerapkan kebijakan desentralisasi. Dalam hal tujuan, negara-negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi, menurut pandangan Smith, berdasarkan beberapa tujuan. Pertama, desentralisasi diterapkan dalam upaya untuk pendidikan politik. Kedua, untuk latihan kepemimpinan politik. Ketiga, untuk memelihara stabilitas politik. Keempat, untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di Pusat. Kelima, untuk memperkuat akuntabilitas publik. Keenam, untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.

Sementara yang berkaitan dengan alasan, ada tiga alasan mengapa menerapkan kebijakan desentralisasi. Pertama, untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Kedua, untuk memperluas otonomi daerah. Ketiga, untuk beberapa kasus, sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik. Sedangkan menurut Nelson Kasfir, alasan menerapkan desentralisasi lebih didasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi daerah.

Berkaitan dengan kendala, ada dua hal. Pertama, berkaitan dengan skala besaran wilayah operasi pemerintah daerah yang mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kurang efektif, utamanya dalam menangani berbagai persoalan sosial dan ekonomi. Kedua, adanya ketidaktulusan di kalangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mendudukkan partisipasi masyarakat sebagai elemen penting dalam proses pengambilan keputusan.

2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dilihat Dari Perspektif Historis

Sebagaimana dikemukakan pada bagian pendahuluan, para pendiri bangsa ini menyadari bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang heterogen dan terdiri dari berbagai daerah yang mana masing-masing daerah memiliki karakteristik sendiri-sendiri. Dalam konteks itu maka para pendiri bangsa itu merumuskannya dalam bentuk Pasal 18 UUD 1945. Dalam pasal tersebut disebutkan, "Pembentukan Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintaha negara, dan hakhak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Dalam upaya melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, untuk pertama kali Pemerintah RI mengeluarkan UU No. 1 Tahun 1945. Jadi, sebelum mengatur yang lain, pemerintah lebih dulu mengeluarkan tentang bagaimana mengaplikasika ketentuan Pasal 18 tersebut. Tentu UU ini tidak sempurna dan tidak akan

memberikan kepuasan sepenuhnya. Tetapi, apresiasi yang kita berikan adalah di mana Pemerintah tampak segera melaksanakan politik desentralisasi dan memberikan hak-hak otonomi kepada daerah-daerah, di samping tetap menjalankan politik dekonsentrasi. (E. Koswara, 2001)

Menyadari akan kekurangan yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 1945, Pemerintah bersama BP-KNIP berupaya melahirkan UU Otonomi Daerah yang benar-benar didasarkan atas kedaulatan rakyat. Dalam rangka itu kemudian lahirlah UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Upaya untuk memperbaiki kekurangan tersebut dan agar sesuai dengan harapan rakyat, tampak terlihat dalam Penyelasan Umum dari UU ini, yaitu: "Baik Pemerintah maupun Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat merasa akan pentingnya untuk dengan segera memperbaiki pemerintah daerah yang dapat memenuhi harapan rakyat, ialah pemerintah daerah yang kolegial berdasarkan kekuasaannnya". Satu hal prinsip yang penting dari UU No. 22 Tahun 19 ini adalah memberikan hak otonomi dan medebewind yang seluas-luasnya kepada badan-badan pemerintah daerah, yang tersusun secara demokratis.

Saat Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dan berdasarkan UUDS 1950, pemerintah mengeluarkan UU baru tentang pemerintahan daerah, yaitu UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. UU ini secara garis besar mengandung tiga prinsip dasar desentralisasi, yaitu:

- Di Daerah-daerah (daerah besar dan kecil), hanya akan ada satu bentuk susunan pemerintahan, yaitu pemerintah daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom).
- 2. Daerah-daerah dibentuk menurut susunan derajat dari atas ke bawah sebanyak-banyaknya tiga tingkat.
- Kepada Daerah-daerah akan diberikan hak otonom yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, dengan menganut sistem otonomi riil.

Ketika konstelasi politik berubah, di mana Indonesia tidak lagi menganut Demokrasi Parlementer tetapi menerapkan Demokrasi Terpimpin melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dengan kembali ke UUD 1945, otonomi daerah mengalami kemunduran. Legge menyebutnya sebagai retreat from autonomy.² Mengapa ini terjadi, karena Pemerintah mengambil tindakan drastis yaitu dengan mengubah UU No. 1 Tahun 1957 dan menggantinya dengan Penpres No. 6 Tahun 1959 dan kemudian disempurnakan melalui Penpres No. 5 Tahun 1960.

Dalam Penpres No.6 Tahun 1959 menetapkan prinsip-prinsip pokok, yaitu: (Koswara, op.cit., hal. 29-30.)

- Penyelenggaraan tugas di bidang pemerintahan umum pusat di daerah dan tugas di bidang ekonomi daerah, diletakkan pada satu tangan, yaitu Kepala Daerah.
- Kedudukan kepala daerah tidak lagi hanya sebagai alat daerah, tetapi sekaligus juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.
- Dalam kedudukan seperti ini, kepala daerah adalah pegawai negara, tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD melainkan kepada Presiden.
- 4. Dalam menjalankan kekuasaan eksekutif, kepala daerah tidak lagi bersifat kolegial, melainkan bersifat tunggal.
- Kepala daerah mempunyai kekuasaan untuk menangguhkan keputusan DPRD yang bersangkutan dan keputusan pemerintah daerah bawahannya.
- Menurut Penpres No. 5 Tahun 1960, Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD dan bukan anggota.

Pada tahun 1965, Pemerintah baru mengeluarkan UU sebagai pengganti Penpres No. 6 Tahun 1959, yaitu UU No. 18 Tahun 1965. UU ini mencoba merangkum pokok-pokok pikiran cita desentralisasi dari perundangundangan sebelumnya. Dalam penjelasan umumnya disebutkan bahwa pemerintah akan terus dan konsekuen menjalankan politik desentralisasi yang kelak akan menuju ke arah tercapainya desentralisasi territorial, yaitu meletakkan tanggung jawab territorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan pemerintah daerah. Bersamaan dengan pembentukan UU No. 18 Tahun 1965, dibentuk pula UU No. 19 Tahun 1965 tentang desa praja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh tanah air. Namun sayang UU ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Ketika pergantian rezim dari Demokrasi Terpimpin ke Rezim Orde Baru, kebijakan otonomi daerah juga mengalami perubahan. Cita-cita untuk mewujudkan politik desentralisasi menjadi terhambat. Sebab, melalui kebijakan UU No. 5 Tahun 1974 selain menerapkan asas desentralisasi, pemerintah pusat masih memiliki wewenang dalam mengatur urusan-urusan yang dikelolanya di daerah lewat asas dekonsentrasi dan medebewind.

Dalam praktik, kebijakan yang dilakukan lebih mencerminkan pelimpahan wewenang ketimbang penyerahan wewenang. Meski dalam UU menyebutkan bahwa pemerintah mencanangkan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, namun dalam operasional prinsip tersebut menimbulkan perubahan, yaitu dari desentralisasi menjadi dekonsentrasi. Hal ini berdampak daerah tidak memiliki ruang gerak dalam penetapan kebijakan, perencanaan dan pelaksanaan yang bertalian dengan urusan yang diembannya. Kenyataan lain adalah terbatasnya wewenang daerah dalam bidang keuangan. Sistem yang terpusat juga dijumpai dalam bidang kepegawaian.

Singkatnya, kebijakan desentralisasi pada masa Orde Baru dalam praktik cenderung ke bandul sentralisasi. Ada beberapa hal yang dapat menjelaskan mengapa hingga terjadi seperti itu. Pertama, sejak awal pemerintah Orde Baru dalam menciptakan otonomi adalah untuk menciptakan keamanan, ketertiban, ketenangan, persatuan dan stabilitas. Kedua, pemerintah Orde Baru menganut formula setengah resmi dalam strategi pembangunan. Dalam strategi ini, para ahli ekonomi berfungsi sebagai pembuat kebijakan, militer sebagai stabilator, dan birokrasi sipil sebagai pelaku pelaksana. Ketiga, pemerintah ingin selalu memusatkan sumber daya yang tetap langka untuk keperluan pembangunan, sehingga distribusi dan penggunaannya memenuhi kriteria keadilan dan efisiensi. (Benyamin Hoessein, 1995)

3. Kebijakan Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999

Era reformasi merupakan titik tolak perubahan kebijakan desentralisasi di Indonesia ke arah yang nyata. Tampaknya reformasi memberi hikmah yang sangat besar kepada daerah-daerah untuk menikmati otonomi daerah yang sesungguhnya. Betapa tidak? Apabila sebelumnya di era Orde Baru, daerah-daerah begitu terkekang tidak memiliki kewenangan apa pun dalam melakukan pembangunan daerah, kini di era reformasi melalui UU No. 22 Tahun 1999, daerah memiliki kebebasan dan berprakarsa untuk mengatur daerahnya sendiri.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah memang tidak begitu saja datang dari atas. Hal ini membutuhkan perjuangan yang lama dan berliku. Namun satu hal menurut penulis, mengapa kedua UU tersebut lahir? Di samping karena daerah menuntut kebebasan di era keterbukaan politik (demokratisasi), juga karena pemerintah pusat ingin mengatasi masalah disintegrasi yang melanda Indonesia. Dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, diharapkan tuntutan daerah untuk lepas dari Indonesia tidak akan terjadi. Begitu juga mengapa titik beratnya pada Kabupaten dan Kota, dan tidak pada provinsi. Asumsinya, ketika daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya maka tidak akan terjadi gerakan separatis. Oleh karena itu, pemerintah merestui pemekaran-pemekaran provinsi atau kabupaten/kota. Semuanya dalam konteks satu: mencegah gerakan separatis.

Namun terlepas dari alasan yang sesungguhnya di balik lahimya kedua UU tersebut, yang jelas kebijakan otonomi daerah era reformasi ini sungguh mengalami kemajuan yang luar biasa. Ada beberapa ciri yang menonjol dari UU yang baru ini, yaitu:

- Demokrasi dan Demokratisasi. Ciri ini menyangkut dua hal, yaitu mengenai rekrutmen pejabat politik di daerah dan menyangkut proses legislasi di daerah. Dalam hal rekrutmen pejabat politik di daerah menyerahkan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat melalui DPRD dan tidak ada lagi campur tangan pemerintah pusat. Sedang mengenai proses legislasi dan regulasi di daerah tidak lagi harus disahkan oleh pemerintah pusat.
- Mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Titik berat otonomi ada pada daerah kabupaten atau kota. Ini dilakukan dalam rangka lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.
- Sistem otonomi luas dan nyata. Dengan sistem ini pemerintah daerah berwenang melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan kecuali di bidang politik luar negeri, moneter dan fiskal, pertahanan dan keamanan, peradilan dan agama.
- 4). Tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat. UU ini tidak mengenal daerah tingkat I dan daerah tingkat II juga tidak ada hirarki antara provinsi dengan kabupaten/kota.
- No Mandate Without Funding. Penyelenggaraan tugas "Pemerintah" di "Daerah" harus dibiayai dari dana Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (APBN) (Gafar, 2000).

Terlepas dari itu semua, ternyata munculnya UU No. 22 Tahun 1999 menimbulkan pro-kontra. Pihak yang pro atau setuju menyatakan bahwa UU tersebut sangat demokratis bahkan bersifat liberal. UU tersebut memberikan kewenangan kepada daerah seluas-luasnya untuk mengembangkan daerah atas prakarsa sendiri. Banyak kemajuan-kemajuan dalam isi UU ini dibandingkan dengan UU No. 5 tahun 1974. Sebuah media massa, bahkan, mengatakan telah terjadi "revolusi" dalam pemerintahan daerah, karena daerah telah diberikan kewenangan yang luas. (Liputan media Indonesia dalam suplemen Perspektif, 8 Mei 2000).

Sementara pihak yang tidak setuju mengatakan bahwa UU tersebut masih bersifat setengah hati dan masih menerapkan paradigma lama. Belum terjadi perubahan yang signifikan terhadap otonomi daerah. Sebab masih banyak kewenangan yang diurus oleh pusat dan dana perimbangan belum mencerminkan rasa keadilan. (Syamsuddin haris, 2000 dan Syarif Hidayat, 2000.)

Apabila dikaji secara saksama, tampak jelas bahwa pemerintah dalam melaksanakan kebijakan otonomi masih setengah hati. Pemerintah tidak tulus dan tidak rela dalam memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 tahun 1999, yang menyatakan bahwa:

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

Dari bunyi pasal tersebut tampak bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas, kecuali 5 bidang yang disebutkan di atas. Sampai di sini banyak orang mengatakan bahwa telah terjadi perubahan yang besar dalam otonomi daerah. Sebab sebelumnya pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan yang cukup berarti, sekarang pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas.

Benarkah demikian? Kalimat terakhir Pasal 7 ayat (1) masih menyebutkan "serta kewenangan bidang lain". Dan kewenangan bidang lain itu kemudian dijabarkan dalam ayat (2), yang menyatakan:

Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Selanjutnya dalam Pasal 12 disebutkan bahwa: "Peraturan lebih lanjut mengenai ketentuan dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 9 ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah". Dengan menyimak ketentuan tersebut dengan jelas terlihat bahwa pengaturan seluruh otonomi dikembalikan kepada pemerintah Pusat. Dan bagaimana wujud wewenang yang akan diberikan kepada daerah akan ditentukan oleh pemerintah pusat.

Untuk mengetahui sejauhmana wewenang pemerintah pusat dapat dilihat dalam PP No. 25 tahun 2000. Dalam PP ini wewenang yang dimiliki pemerintah pusat secara kuantitatif ada 257 wewenang, yang terbagi dalam 25 bidang dan ditambah dengan satu lintas bidang. Dari 25 bidang tersebut, jumlah wewenang pemerintah pusat ada 202 dan lintas bidang ada 16 wewenang. Selain itu, PP ini mengatur juga wewenang Provinsi sebagai daerah otonom. Ada sekitar 111 wewenang yang dimiliki oleh provinsi yang dikelompokkan dalam 20 bidang.

Sesuai dengan bunyinya, PP No 25 tahun 2000 tersebut hanya mengatur wewenang pemerintah pusat dan provinsi, sementara wewenang pemerintah kabupaten atau kota tidak didefinisikan secara khusus. Komentar yang diberikan oleh para pengamat adalah karena UU otonomi daerah menganut residu of power. Tetapi persoalannya pada Penjelasan Umum UU No. 22 tahun 1999 menyatakan bahwa: "Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Otonomi Daerah Provinsi merupakan Otonomi yang terbatas".

Menurut Hidayat (2000), kenyataan seperti itu akan melahirkan penafsiran ganda tentang wewenang yang akan dimiliki oleh Daerah Kabupaten dan Kota. *Pertama*, wewenang yang akan diserahkan kepada Daerah Kabupaten dan Kota dapat merupakan bagian dari 111 wewenang yang telah diserahkan kepada Daerah Provinsi. *Kedua*, wewenang yang akan dimiliki oleh Kabupaten dan Kota dapat berarti wewenang lain di luar wewenang yang telah dimiliki oleh pemerintah pusat dan provinsi.

Selanjutnya, Hidayat (2000) berkesimpulan, bahwa secara konseptual pengaturan hubungan kekuasaan antara pusat-daerah masih bersifat ambivalen: antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi. Sebab konsep dasar desentralisasi yang dianut UU No. 22 tahun 1999 masih tetap merujuk pada paradigma lama, yaitu adminitrative decentralization yang menekankan pada the delegation of authority, bukan pada the devolution of power seperti yang dikehendaki dalam perspektif political decentralization. (Hidayat, 2000).

Pada tingkat yang sangat minimal, UU No. 22 Tahun 1999 mencoba menggeser dominasi perspektif desentralisasi administrasi dalam pengaturan hubungan kekuasaan Pusat Daerah ke arah desentralisasi politik. Ini terlihat antara lain dari: (a) adanya keinginan untuk membatasi kekuasaan pusat dan mendesentralisasikan wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah. ini dirumuskan eksplisit pada Pasal 7 (1) UU No. 22 Tahun 1999; (b) diakomodasinya aspek masyarakat dalam definisi otonomi daerah pada UU No. 22 Tahun 1999 -bandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974, kendati pada bagian lain beberapa definisi pada UU No. 22 Tahun 1999 masih menyerupai konsep lama; (c) adanya pemberdayaan DPRD dengan peningkatan peran dan

118

fungsinya. Perubahan lain yang cukup besar dalam UU ini adalah dipisahkannya pemerintah daerah dari DPRD (pasal 14 UU No.22 Tahun 1999). Dalam UU No. 5/1974 keduanya terpadu secara integral. Pemisahan ini merupakan perwujudan desentralisasi politik yang memberikan ruang gerak politik pada DPRD dan masyarakat yang sekaligus menyuburkan proses demokratisasi pada tingkat lokal. Pasal 18, 19, 20 dalam UU No.22/1999 memperlihatkan betapa besar peran DPRD sebagai ujung tombak demokratisasi pada tingkat lokal. Dengan adanya perubahan tersebut seharusnya transparansi dan akuntabilitas di daerah diharapkan membaik.

Paling tidak UU No. 22/1999 ini telah memberi ruang desentralisasi (politik dan administrasi) yang lebih besar kepada daerah sehingga memungkinkan adanya ruang dan kesempatan yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat dan pembangunan daerah. Dengan demikian, kebijakan pemerintah dituntut lebih terbuka, demokratis dan membuka ruang bagi partisipsi masyarakat.

Salah satu kekuatan UU No. 22/1999 yang bisa dilihat dari implementasi UU tersebut adalah adanya keleluasaan daerah untuk berprakarsa sendiri secara relatif mandiri dalam mengatur dan mengurus kepentingannya. Pertama, daerah tidak lagi harus menunggu petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), atau instruksi pusat sebagaimana yang terjadi di masa Orde Baru. Ini merupakan pertanda baik bagi pendidikan politik di daerah, khususnya partisipasi masyarakat lokal dalam berpemerintahan sendiri. Kedua, dimungkinkannya pemberdayaan DPRD dalam relasi kekuasaan dengan Kepala Daerah. Perkembangan positif ini untuk pengawasan politik dan pembatasan kekuasaan monolitik di tangan kepala daerah yang banyak sekali terjadi di masa berlakunya UU No. 5/1974. Ketiga, kembalinya sebagian 'putera daerah' ke kampung halaman masing-masing untuk membangun, perlu pula disambut secara positif.

4. Kebijakan Otonomi Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, baik dari segi kebijakan maupun dari aspek implementasi, terdapat sejumlah kelemahan-kelemahan. Dari sisi kebijakan, sebagaimana diuraikan sebelumnya, mengandung sisi-sisi kelemahan sehingga memunculkan dampak negatif dalam implementasi otonomi daerah. Adapun kelemahankelemahan itu antara lain, 1), aspek kelembagaan pemerintahan daerah yang menempatkan posisi DPRD terlalu dominan. 2), akuntabilitas DPRD kepada publik. 3), tidak adanya ruang partisipasi publik dalam mengontrol kebijakan publik. 4). kebijakan otonomi daerah hanya menguntungkan daerah-daerah kaya SDA. 5), tidak adanya otoritas lembaga yang kuat untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antar daerah. Selain itu, sisi implementasi otonomi daerah juga memunculkan dampak negatif. 1), terjadi friksi antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam hal Laporan Pertanggungjawaban kepala daerah. 2). organisasi perangkat daerah menjadi gemuk dan besar. 3), penyediaan pelayanan dasar yang belum memadai. 4), munculnya raja-raja kecil" di daerah-daerah. 5), terjadi primordialisme dalam hal pengangkatan kepala daerah dan jajaran birokrasi. 6), terjadi konflik dalam memperebutkan sumber daya antardaerah. 7), ekonomi biaya tinggi akibat dampak upaya meningkatkan sumber PAD dengan meningkatkan tarif dan ekstensifikasi retribusi dan pajak daerah.

Akibat kelemahan-kelemahan tersebut muncullah desakan perlunya revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999. Desakan perlunya revisi itu disuarakan oleh berbagai pihak, termasuk juga oleh LIPI. Namun demikian, dalam hal perlunya revisi atas UU No. 22 Tahun 1999, ada perbedaan mendasar antara LIPI dengan pihak Pemerintah (Depdagri). Bagi LIPI, perlunya revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 bukan dalam arti melakukan perubahan secara mendasar tentang kebijakan otonomi daerah tetapi lebih pada penguatan kebijakan otonomi daerah dengan mengamandemen pasal-pasal yang dianggap lemah dan menambah pasal-pasal untuk memperkuat otonomi daerah. Di antara subtansi kebijakan otonomi daerah yang perlu diperbaiki adalah: Pertama, kepala daerah dipilih langsung. Kedua, akuntabilitas pemerintahan daerah. Ketiga, pelembagaan partisipasi masyarakat. Keempat, perluasan pendapatan dan keuangan daerah. Kelima, perlunya institusi yang menangani kerja sama dan perselisihan antardaerah. Keenam, pengawasan dan penyelesaian konflik. Ketujuh, koordinasi keamanan daerah (Haris, 2003).

Usulan LIPI tersebut berbeda dengan Pemerintah (Depdagri), sebagaimana akan terlihat dart isi UU No. 32 Tahun 2004, dalam melakukan revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 dengan melakukan perubahan secara mendasar, yakni menerapkan kebijakan otonomi daerah dengan melakukan resentralisasi. Pemerintah tampaknya melihat kelemahan yang ada pada UU No. 22 tahun 1999 sebagai suatu yang bersifat "kebablasan" bagi daerah-daerah, sehingga dianggap "bebas dan tidak bisa dikendalikan oleh Pusat" maka perlu pengaturan kembali untuk "mengendalikan" daerah-daerah sesuai dengan keinginan pemerintah.

Kelahiran UU 32 Tahun 2004 sebagai revisi terhadap revisi No. 22 Tahun 1999 nyaris kurang mendapat perhatian publik. Kurangnya perhatian ini disebabkan publik "disibukkan" dengan persoalan-persoalan gegap gempita pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pilpres Langsung 2004, sehingga keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 tersebut luput dari perhatian publik. Sementara itu, di pihak lain, pemerintah dan DPR dalam membahas UU

32/2004 itu terkesan "diam-diam" dan "terburu-buru" seperti kejar tayang di mana revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 harus segera dilakukan.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, materi UU 32/2004 selain memuat materi pengaturan tentang Pilkada juga memuat materi tentang pemerintahan daerah atau orang kerap menyebutnya dengan otonomi daerah. Hal yang disebut terakhir ini (otonomi derah) sebenarnya hakikat dari UU 32/2004. Dalam UU ini disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dalam penjelasan dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yakni mberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan. (Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004)

Tidak seperti dalam UU 22/1999 yang menggunakan terminologi pembagian kewenangan, dalam UU 32/2004 istilah tersebut diganti dengan pembagian urusan, dimana ada yang menjadi urusan pemerintah dan urusan daerah otonom. Dalam pembagian ini, yang disebutnya urusan pemerintahan, ada yang menjadi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah dan ada urusan pemerintahan yang bersifat concurrent, yang dalam penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah yang sepenuhnya tetap meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap ini, Pemerintah dalam melaksanakannya dapat berbentuk (1) menyelenggarakan sendiri; (2) melimpahkan sebagian kepada Gubernur (dekonsentrasi); dan (3) menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Bentuk urusan pemerintahan ini dilimpahkan kepada instansi vertikal di daerah dalam bentuk instansi Kanwil (Kantor Wilayah). Instansi ini merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat concurrent dibagi berdasarkan kriteria ekstemalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Eksternalitas adalah pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Akuntabilitas adalah pembagian urusan pemerintahan dengan menangani sesuatu bagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Efisiensi adalah pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

Berdasarkan kriteria ini, maka urusan yang menjadi kewenangan daerah terbagi atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sedang urusan pilihan adalah urusan pemerintahan terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Urusan wajib pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah daerah sebanyak 16 urusan pemerintahan. Ke-16 urusan pemerintahan itu berlaku sama baik bagi pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota, sedangkan yang membedakannya adalah skala berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi seperti disebutkan di atas.

Oleh karena itu, baik urusan pemerintahan provinsi maupun urusan pemerintahan kabupaten/kota terdiri atas urusan: (Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 32/2004): 1). perencanaan dan pengendalian pembangunan; 2).perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; 3). penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; 4).penyediaan sarana dan prasarana umum; 5).penanganan bidang kesehatan;6).penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; 7).penanggulangan masalah sosial; 8). pelayanan bidang ketenagakerjaan; 9). fasilitasi pengembangan koperasi, usaha Kecil, dan menengah;10). pengendalian lingkungan hidup; 11). pelayanan pertanahan; 12).pelayanan kependudukan dan catatan sipii; 13).pelayanan administrasi umum pemerintahan; 14).pelayanan administrasi penanaman modal; 15).penyelenggaraan pelayanan dasar; 16). urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.

Seperti disebutkan sebelumnya, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) selain menyelenggarakan urusan wajib juga dapat melaksanakan urusan pilihan. Hanya saja apa itu yang menjadi urusan pilihan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah tidak disebutkan secara eksplisit. Satu-satunya kriteria yang menjadi acuan bahwa itu urusan pilihan adalah "secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan". Jenis urusan pilihan itu barn disebutkan secara eksplis da pada penjelasan Pasal 13 ayat (2) dan pasal 14 ayat (2), "Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dalam ketentuan ini sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata".

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan juga tentang kawasan khusus, di mana Pemerintah dapat membentuk kawasan khusus untuk kepentingan nasional. Dalam pembentukan kawasan khusus ini memang daerah dilibatkan. Ada pun bentuk kawasan khusus itu dapat berbentuk badan otorita, BUMN, dan sebagainya. Sedangkan dalam hal laut disebutkan bahwa laut bukan merupakan wilayah daerah, daerah hanya diberi kewenangan untuk mengelola SDA yang ada di laut. Kewenangan dalam mengelola SDA yang ada di laut ini, kewenangan provinsi hanya 12 mil dan Kabupaten/Kota sepertiganya.

Berdasarkan pemaparan di atas, secara umum bahwa UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah bersifat resentralisasi, sehingga tak sedikit kalangan yang menyebut bahwa UU 32/2004 sama seperti UU No. 5 Tahun 1974. Adanya resentralisasi tersebut terlihat dari beberapa indikator. Pertama, dihilangkannya atau digantinya kata kewenangan menjadi urusan. Ini merupakan hal yang fundamental, sebab kata kewenangan dan urusan merupakan dua hal yang berbeda secara substansial. Kata urusan merupakan bagian dari kewenangan, dengan demikian pemerintah daerah kewenangannya menjadi kecil, hanya sekadar urusan pemerintahan. Sedangkan dengan kewenangan, berarti memiliki authority/power atau kekuasan yang relatif luas. Kedua, dalam pembagian kewenangan juga terjadi resentralisasi. Apabila dalam UU No. 22/1999 pemerintah daerah memiliki kewenangan bagi semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah, kini pada UU No. 32/2004 hal itu tidak terdapat lagi. Kewenangan pemerintah daerah menjadi "terbatas", karena kewenangan pemerintah daerah yang merupakan urusan pemerintahan yang bukan sepenuhnya, tetap dibagi dengan kewenangan Pemerintah, dibagi lagi dengan kewenangan urusan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota, Ketiga, resentralisasi itu juga terlihat dari posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Apabila pada UU No. 22 Tahun 1999, posisi Gubernur hanya sebagai koordinator maka pada UU No. 32 tahun 2004 posisinya begitu kuat sebagai wakil pemerintah pusat. Posisi dominan Gubernur tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini. Keempat, berkaitan dengan yang ketiga di atas maka baik DPRD maupun bupati/walikota, tidak memiliki kewenangan apa pun dalam pembuatan Perda karena Perda yang dibuat dapat dibatalkan oleh Pusat manakala dianggap bertentangan dengan "kepentingan umum", suatu terminologi yang rancu dan ambigu karena kerap definisi kepentingan umum dalam praktik tidak jelas. Pembatalan Perda oleh Pusat tersebut pada gilirannya akhirnya meniadakan hak representasi dan hak legislasi DPRD sebagai institusi pembuat regulasi di tingkat daerah. Sedangkan yang berkaitan dengan Kepala Daerah maka menjadi sesuatu yang ironi dan dilematis karena kepala daerah yang dipilih secara langsung dan memiliki legitimasi yang kuat tetapi keputusannya dapat dianulir oleh Pusat (Depdagri).

Posisi	Gubernur	dalam	IIII No.	32	Tahun	2004
1 03131	O HOUL HUI	Galam	00 110		Lanun	4004

No.	Kewenangan				
1	Bupati/Walikota menyerahkan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah melalui Gubernur (pasal 27).				
2	Gubernur sebagai wakil pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden (pasal 38).				
3	Gubernur melakukan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian jabatan eselon II pada pemerintahan kabupaten/kota.				
4	Gubernur memiliki kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap manajemen kepegawaian di kabupaten/kota.				
5	Gubernur mengangkat dan memberhentikan Sekda kabupaten/kota atas usul Bupati/Walikota.				
6	Gubernur dapar melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupeten/Kota tentang APBD setelah ditetapkan oleh Bupati/Walikota.				

Dalam konteks penganuliran Perda ini maka selayaknya sebagai kata pemutus ada pada Mahkamah Konstitusi, yang memang memiliki tugas untuk menguji setiap peraturan perundangan-undangan, bukan pada Depdagri yang notabene tidak "memiliki" tugas untuk hal itu (menguji peraturan peundang-undangan). Bila kewenangan itu ada pada Depdagri, maka munculnya intervensi sulit dihindari. Campur tangan pemerintah Pusat tersebut tentu saja mendistorsi hakikat otonomi daerah. Ironisnya, sebagaimana dikemukakan Haris (2005), dalam praktik fungsi pengawasan dan pembinaan pemerintah pusat terhadap daerah menjadi "proyek" para birokrat dan pejabat pemerintah Pusat, khususnya Depdagri. Kecenderungan in terlihat dari maraknya kedatangan para anggota DPRD untuk memenuhi sosialisasi PP 24 dan PP 25 Tahun 2004 yang dilakukan DPRD. Bukan mustahil "proyek" tersebut akan terjadi pula pada PP-PP lainnya. Proyek konsultasi juga terjadi di Depdagri berkaitan dengan penetapan APBD dan Perubahan APBD.

Kelima, masalah kepegawaian daerah atau perangkat daerah juga mengalami resentralisasi. Resentralisasi dalam masalah kepegawaian daerah ini terlihat dalam hal pengangkatan sekretaris daerah yang tidak lagi menjadi kewenangan penuh bupati/walikota tetapi terlebih dahulu harus dikonsultasikan dengan Gubernur. Pemerintah juga melakukan pembinaan manajemen PNS daerah yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban maupun pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.3 Tentu saja perluasan peranan Pusat dalam pembinaan dan pengawasan terhadap daerah akhirnya akan mengaburkan hakikat otonomi daerah itu sendiri. Keenam, di DPRD terjadi "kawin paksa" dalam pembentukan fraksi-fraksi. Ini terjadi karena adanya aturan pembentukan fraksi harus mengacu pada jumlah komisi di DPRD, sehingga apabila di DPRD tersebut ada 4 komisi maka jumlah fraksi yang ada di DPRD harus pula empat. Mereka yang berhak membentuk fraksi utuh adalah partai politik yang memperoleh minimal 5 kursi, bagi partai politik yang kurang dari jumlah tersebut harus bergabung dalam satu fraksi. Inilah yang disebut dengan pembentukan fraksi dengan "kawin paksa", karena partai-partai politik yang kurang dari 5 kursi wajib bergabung dalam satu fraksi. Selain itu, hak masing-masing partai politik yang memperoleh kursi di DPRD untuk merebut unsur pimpinan dewan hanya ada pada partai politik yang memperoleh suara terbanyak sampai urutan ketiga, kurang dari itu tidak mendapat hak untuk mencalonkan sebagai unsur pimpinan dewan. Ketujuh, menurut UU No. 32 Tahun 2004. posisi DPRD secara politis cenderung lebih lemah dalam berhubungan dengan kepala dacrah dan dengan Pemerintah Pusat. Hal ini karena Kepala Daerah mempunyai hubungan dengan Pemerintah Pusat melalui Gubernur, sementara DPRD tidak ada. Posisi lemah DPRD bertambah karena ia tidak lagi memiliki kewenangan yang sebelumnya ada yaitu Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah. Dalam UU yang baru ketentuan itu ditiadakan, sebagai gantinya berupa laporan keterangan kemajuan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan tidak adanya LPJ tersebut, lalu apa bentuk akuntabilitas Kepala Daerah selama ia memimpin? Tidak ada. Kedelapan, dalam hal pengaturan masalah pendapatan dan keuangan daerah tidak ada kemajuan, sama seperti UU No. 22 tahun 1999. Padahal yang selama ini dikritik salah satunya adalah perlunya perluasan pendapatan dan keuangan daerah. Selama ini pajak yang diberikan kepada daerah yang kecil-kecil, sedangkan bentuk pajak yang gemuk-gemuk tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Di antara tuntutan yang muncul adalah penyerahan kewenangan dalam hal pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Kesembilan, apabila dalam UU No. 22 Tahun 1999 daerah memiliki kewenangan dalam mengelola sumber daya alam (SDA), maka pada UU No. 32 Tahun 2004 hal itu dikelola bersama-sama antara pemerintah Pusat dengan Daerah. Hal itu dapat dilihat dalam pasal 2 ayat (4) dan (5), yang menyatakan, "Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya, dimana hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya". Dalam hal pemanfaatan SDA, pasal 60 ayat (3) menyebutkan bahwa "dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari: (1) Penerimaan kehutanan; (2) Penerimaan pertambangan umum; (3) Penerimaan pertambangan pertambangan minyak; (5) Penerimaan pertambangan gas; dan (6) Penerimaan pertambangan panas bumi. Kesepuluh, berkaitan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang bukan saja namanya diganti menjadi Badan Permusyawaratan Desa, tetapi fungsi dan pembentukannya berbeda. Apabila pada UU 22/1999 BPD dipilih oleh masyarakat desa kini berubah menjadi dipilih berdasarkan musyawarah mufakat. Fungsi yang dimiliki BPD hanya terbatas pada menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sedangkan yang berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap kepala desa ditiadakan.

PENUTUP

Simpulan

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah melalui UU No. 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999, mengalami kemunduran. Hal ini karena Pemerintah dalam melakukan revisi atas kebijakan otonomi daerah bersifat sentralistis. Ada beberapa kewenangan daerah ditarik kemb ili menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, daerah memiliki kewenangan yang luas, meski dalam implementasinya masih "setengah hati", kini melalui UU No. 32 tahun 2004 kewenangan yang diberikan kepada daerah bukan lagi setengah hati, tetapi kewenangan itu diambil kembali oleh Pusat.

Saran - saran

Perlu adanya revisi atas UU No. 32 Tahun 2004 karena adanya nuansa sentralistis yang sangat kental dalam hubungan pusat-daerah. Revisi atas UU tersebut antara lain adalah pengembalian kewenangan pada daerah yang merupakan hak daerah, penguatan kapasitas kelembagaan daerah, penguatan kapasitas pendapatan dan keuangan daerah dan peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal melalui pelembagaan partisipasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Haris Syamsudin, 2002. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah (ed). AIPI PGRI Jakarta

Hidayat Syarif, 2000. Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan, Pustaka Quantum, Jakarta

Hidayat Syarif dan benyamin Hoessein, 2001. "Desentralisasi dan Otonomi Daeralı: Perspektif Teoretis dan Perbandingan", dalam Syamsuddin Haris (ed), Paradigma Baru otonomi Daerah P2P, Jakarta

Hoessein Benyamin, 1995. "Sentralisasi dan Desentralisasi: Masalah dan Prospek", dalam Syamsuddin Haris dan Riza Sihbudi, Menelaah Kembali Format Plitik Orde Baru, Gramedia, Jakarta

______, 1998. Otonomi dan Pemerintahan Daerah: Tinjauan Teoretis", dalam Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah: PPW LIPI Jakarta

Koswara E, 2004. Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat. Yayasan PARIBA Jakarta.

Legge, 1961. Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia, Ithaca, New York: Cornell University Press

UU.No.22. Tahun 1999. Tentang Pemerintahan Daerah

UU.No.32 Tahun 2004. Tentang Pemerintahan Daerah