

# IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh : Mastur<sup>1</sup>

## ABSTRAK

*Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia sangat terkait dengan pola pembagian. Kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Daerah-daerah otonom diadakan guna menyangga tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dasar Negara Kesatuan ini sangat penting dan tidak bisa ditawar-tawar lagi dalam menempatkan dan mendudukkan otonomi yang seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya tidak boleh bertentangan dengan Dasar Negara Kesatuan, dan dasar kesatuan sebaliknya tidak boleh mlenyapkan wujud dari otonomi seluas-luasnya. Berdasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menggariskan bahwa maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah adalah memacu kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, peningkatan pelayanan public dan daya saing daerah.*

Kata kunci : *Otonomi Daerah, Desentralisasi, Negara Kesatuan RI*

## A. PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan otonomi daerah terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni nilai unitaris dan nilai desentralis. Nilai dasar Unitaris diwujudkan dalam dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain didalamnya yang bersifat Negara. Hal ini berarti kedaulatan kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia dan tidak akan terbagai didalam kesatuan pemerintah pemerintahan local ataupun regional. Penyelenggaraan pemerintah daerah dan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam Bab VI yang terdiri dari Pasal 18, 18 A dan 18 B. Dalam

---

<sup>1</sup> Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang, Alumni MIH Undip 2008

pasal tersebut merupakan satu kesatuan pengaturannya yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman dan keistimewaan daerah , dan kerangka sistem Otonomi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia sangat terkait dengan pola pembagian. Kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Daerah-daerah otonom diadakan guna menyangga tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dasar Negara Kesatuan ini sangat penting dan tidak bias ditawar-tawar lagi dalam menempatkan dan mendudukan otonomi yang seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya tidak boleh bertentangan dengan dasar Negara kesatuan , dan dasar kesatuan sebaliknya tidak boleh mlenyapkan wujud dari otonomi seluas-luasnya. Dalam konteks ini perlu dicari sebuah metode untuk menseimbangkan antara dasar kesatuan dan dasar otonomi. Pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia bercirikan pada karakteristik ; *pertama* ;daerah otonom tidak memiliki kedaulatan, *kedua* ; desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan,*ketiga* ; penyerahan atau pengakuan kekuasaan atas urusan tersebut didasarkan pada pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menggariskan bahwa maksud dan tujuan pembebrian otonomi daerah adalah memacu kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, peningkatan pelayanan public dan daya saing daerah.

Otonomi daerah dilaksanakan sejak pasca reformasi yaitu tahun 1999 yang dalam ini menggunakan filosofi keanekaragaman dalam kesatuan sebagai kontra konsep dari filosofi keseragaman yang digunakan oleh Undang-undang no 5 tahun 1974. Dalam Undang-Undang no 32 Tahun 2004 ditekankan perlunya peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah daerah dengan lebih memperhatikan aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potenssi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan penyelenggara pemerintah Negara. Daerah otonom diberi

keleluasaan yang besar untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah dan masyarakatnya sesuai kebutuhan dan kemampuan masing-masing namun harus tetap dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Pemahaman Dasar Tentang Otonomi Daerah**

Desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan, menurut Van Der Pot adalah dalam arti desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional.<sup>2</sup> Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendirinya sendiri, sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu apabila diperlukan. Desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi Negara yang terdiri dari atas satuan-satuan pemerintah dan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial atau fungsional pemerintahan tertentu. Kesatuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut melaksanakan sebagian dari urusan pemerintahan Negara. Dalam pelaksanaan urusan rumah tangga daerah dikenal sistem rumah tangga formal, material dan nyata. Sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>3</sup> Sistem rumah tangga material adalah pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab yang dirinci antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sistem rumah tangga nyata, mengandung ciri sistem rumah tangga formal dan material. Namun demikian sistem rumah tangga yang memiliki ciri khas yang membedakan antara sistem rumah tangga formal dan material sehingga diharapkan dapat mengatasi kesulitan dalam penerapan sistem rumah tangga formal dan material.<sup>4</sup>

Dalam system pembagain kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan harus dipertanggungjawabkan, setiap pemberi kekuasaan harus dipikirkan beban tanggungjawab bagi setiap penerima kekuasaan. Beban tanggungjawab dan bentuknya ditentukan cara kekuasaan itu diperoleh. Pada dasarnya pemberi kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu : atribut dan derivative.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *hubungan antara Pusat dan daerah menurut UUD 1945*, Pustaka sinar harapan, Jakarta 1994, hal 21

<sup>3</sup> *Ibid*, hal 26

<sup>4</sup> *Ibid*, hal 32

<sup>5</sup> Irawan Soejito, *Hub Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1984 hal 39

Penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah melalui pembentukan-pembentukan daerah – daerah otonom. Otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (peraturan atau undang-undang), otonomi berarti peraturan itu sendiri.

Beberapa pengertian Otonomi daerah diantaranya yaitu :

- a. Kebebasan untuk memelihara dan mengajukan kepentingan khusus daerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.
- b. Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses penjahtheraan rakyat.
- c. Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian rumah tangganya kepada pemerintahan bawahannya. Sebaliknya pemerintahan bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan sendiri.
- d. Pemberian hak wewenang dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan (Dharma Setiawan, 2002, 81-82)

Sedangkan daerah otonom mengandung pengertian sebagai berikut :

- a. daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak tergantung pada satuan organisasi lain.
- b. Daerah yang mengemban misi tertentu yaitu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban di daerah .
- c. Daerah yang memiliki atribut, mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga daerah ) yang diserahkan oleh pemerintah pusat; memiliki sumber keuangan sendiri.

### **C. IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH**

#### **a. Pola Pembagian Urusan Pemerintahan**

Dalam Implementasi Kebijakan desentralisasi selalu terjadi adanya persebaran urusan pemerintahan kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga Negara yang membidangi legislatif atau lembaga pembentuk UU dan yudikatif atau lembaga lainnya

yang mengawasi keuangan Negara. DPRD diberi wewenang untuk mengatur urusan daerahnya sendiri namun tidak bias intervensi kedalam wilayah-wilayah yang berada dalam kompetensi pemerintah.

Perbandingan otonomi daerah diberbagai Negara terdapat dua pola besar dalam merumuskan hukum yang terkait dengan pembagian urusan pemerintahan yaitu :

1. Otonomi luas (*general competence*)
2. Otonomi terbatas (*ultra vires*)

Dalam pola otonomi luas urusan –urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat limitative dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah daerah (teori residu). Sedangkan pola otonomi terbatas , urusan-urusan daerahlah yang dirumuskan secara limitative dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Lahirnya Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menandai dianutnya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, yang mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi, yang sebelumnya desentralisasi dibatasi dan peranan pemerintah sangat besar.

Pada dasarnya desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai makna besar bagi kepentingan masyarakat daerah untuk menjadi pengambail manfaat dari setiap pengaturan dan pelayanan pemerintahan. Pandangan ini menyiratkan suatu , keharusan bahwa dengan otonomi daerah, kepentingan, kebutuhan, dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintahan daerah. Sehingga paling tidak ada 3 aspek penting yang tidak boleh diabaikan oleh pemerintah daerah dalam proses sebagai kepanjangan pemerintah pusat yaitu mewujudkan harapan masyarakat, menuntaskan masalah yang dihadapi masyarakat, dan meningkatkan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat.

Dalam perkembangannya batas penyelenggaraan pemerintahan daerah antara Negara kesatuan dan Negara federal juga tidak terlalu jelas. Hal ini karena factor-faktor yang mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah Negara bagian/pemerintahan daerah juga mengalami pergeseran dari satu continuum ke continuum yang lain. Dinegara kesatuan arah pergeserannya menuju ke continuum desentralisasi karena secara social politik daerah-daerah tidak siap lagi hidup dalam keseragaman. Sebaliknya di Negara federal ara pergeserannya menuju ke continuum sentralisasi. Secara social ekonomi masyarakat dalam Negara federal tidak lagi siapn dalam hidup standar pelayanan berbeda,

dibutuhkan intervensi struktur federal untuk mengatur standarisasi pembangunan dan pemerintahan. Tanpa disadari terdapat paradoks antara apa yang terjadi Negara federal dan Negara kesatuan.

Dalam kaitannya dengan pemerintahan daerah, maka sentralisasi dibutuhkan untuk mempermudah dan memperkuat koordinasi antara level pemerintah. Semakin banyak kewenangan yang bersifat mengatur dan mengurus yang dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, maka semakin sentralistisklah sebuah Negara. Sebaliknya, jika pemerintah pusat hanya membuat Undang-undang, peraturan umum, kebijakan, dan pedoman sehingga masih terdapat ruang untuk improvisasi dan diskresi bagi pemerintah daerah, maka desentralisasi akan semakin besar. Di berbagai Negara yang mempunyai wilayah luas, hampir tidak ada kebijakan sentralisasi yang dapat berjalan secara efektif. Oleh karena itu otonomi daerah dapat dianggap sebagai refleksi yang dari distribusi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pembagian urusan pemerintahan diatur dalam empat model urusan pemerintahan yaitu :

1. Urusan absolute yang secara mutlak menjadi urusan pemerintah pusat (pasal 10 ayat (3)),
2. Urusan bersama yaitu urusan yang dapat dilakukan bersama-samaq antar pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota.
3. Urusan wajib pemerintah daerah, diatur dalam pasal 13, 14 Undang-Undang 32 tahun 2004.
4. Urusan pilihan pemerintah daerah meliputi urusan pemerintah secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi unggulan daerah pasal 13 dan 14 UU No 32 tahun 2004.

Urusan absolute sebagaimana diatur dalam pasal 10 Undang-Undang No 32 3tahun 2004 didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat yaitu:

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Moneter

5. Yustisi
6. Agama<sup>6</sup>

Kewenangan pemerintah pusat seperti yang tercantum dalam pasal 10 UU No 32 Tahun 2004 masih ada kewenangan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama-sama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, ada yang diserahkan kepada provinsi dan ada bagian yang diserahkan kepada kabupaten/kota.

#### **b. Pemekaran Wilayah**

Sejak otonomi daerah diberlakukan melalui Undang-Undang No 22 tahun 1999 dan Undang-undang No 32 Tahun 2004, desakan masyarakat dan elit politik untuk melakukan pemekaran wilayah sangat gencar disuarakan. Data di Departemen Dalam Negeri menunjukkan kurun waktu antara tahun 1999 sampai dengan 2004 sudah terbentuk 148 daerah otonom baru yang terdiri dari 7 Provinsi, 116 Kabupaten dan kota sebanyak 25. sampai tahun 2006 jumlah provinsi di Indonesia sebanyak 33 Provinsi 440 Kabupaten.

Pemekaran wilayah memang bukan menjadi sesuatu yang diharamkan, terutama apabila pemekaran itu ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan pemberian otonomi itu sendiri. Didalam Peraturan Pemerintah No 129 tahun 2000 sudah diatur tentang persyaratan, pembentukan, kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah. Pemekaran wilayah harus memenuhi syarat-syarat : kemampuan ekonomi, potensi daerah, social budaya, social politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Disamping itu pemekaran wilayah juga harus memenuhi persyaratan administrative, persyaratan teknis dan persyaratan geografis.

Dari hasil evaluasi Departemen Dalam Negeri terhadap daerah pemekaran, ternyata tidak semua daerah pemekaran dapat mencapai tujuan yang diharapkan, bahkan sejumlah persoalan masih menjadi kendala sampai saat ini. Permasalahan lain yang muncul yaitu adanya keengganan daerah induk untuk memberikan dukungan pendanaan kepada daerah otonom baru padahal hal ini sudah ditentukan dalam PP No 129 tahun 2000. Permasalahan lainnya yaitu sulitnya pemindahan PNS ke daerah otonom baru sehingga pengisian jabatan structural

---

<sup>6</sup> Pasal 10 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

sering terkendala dengan tiada pejabat yang kompeten, hamper seluruhb daerah otonom baru (92%) belum mempunyai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).<sup>7</sup>

Melihat banyaknya daerah pemekaran yang masih bermasalah, DPR, DPD dan pemerintah perlu mempunyai visi misi yang agar untuk sementara menghentikan terlebih dahulu pembentukan daerah otonom baru sambil melakukan evaluasi secara menyeluruh dan tuntas sembari mencari formulasi yang tepat dalam pemekaran wilayah. Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 juga perlu direvisi dengan menetapkan persyaratan yang lebih ketat, detil dengan mempertimbangkan aspek-aspek yuridis, ekonomis, sosiologis, politis dan cultural.

### **c. Pengawasan Pemerintahan**

Pengawasan yang dilakukan pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah, pemerintah melakukan dengan dua cara sebagai berikut :

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA) yaitu terhadap raperda tentang pajak daerah, retribusi daerah, APBD sebelum disyahkan kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh mendagri untuk raperda Propinsi dan gubernur terhadap Raperda Kabupaten/ kota. Hal ini dimaksudkan Raperda tersebut mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua Peraturan Daerah diluar yang termasuk dalam no 1 diatas, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk propinsi dan gubernur untuk kabupaten /kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Dalam kerangka pengawasan tersebut banyak Perda-perda yang dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum seperti Perda-perda yang menghambat investasi, pajak dan retribusi.

---

<sup>7</sup> Media Praja, Vol 1 nomor 6 tahun 2006, hal 8-9



#### **D. KESIMPULAN**

Otonomi daerah merupakan salah satu gagasan besar untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui cara-cara yang demokratis. Pada dasarnya desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai makna besar bagi kepentingan masyarakat daerah untuk menjadi pengambail manfaat dari setiap pengaturan dan pelayanan pemerintahan. Dengan Lahirnya Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menandai dianutnya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, yang mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Keberhasilan Otonomi daerah sangat tergantung pada niat baik para penyelenggara Negara, aparatur birokrasi di pusat maupun didaerah untuk bersama-sama menjaga maksud dan tujuan Otonomi daerah yang sebenarnya dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia dan menciptakan kesejahteraan rakyat Indonesia dengan cara demokratis.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan ,Jakarta 1994
- Christanto, Joko, *Otonomi Daerah Dan Skenario Indonesia 2010 Dalam Konteks Pembangunan Daerah Dengan Pendekatan Kewilayahan (Regional Development Approach)*, (Yogyakarta : Joko\_@yahoo.com, 2002)
- Irawan Soetjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1984
- Sabarno, Hari, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007)
- Saripin, Pipin, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Bandung : Pustaka Setia, 2005)
- Widjaja, H.A.W, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007).
- Zudan Arif Fakrulloh, *Kebijakan Otonomi di Persimpangan*, CV Ciprus, 2005
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah No 129 tahun 2000 tentang Pemekaran Wilayah