
Pergeseran Distribusi Kekuasaan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah

Farina Gandriyani *

Abstract

The existence of Local Government is so urgent, specially for country that practices unity system. In the same manner as Indonesia that has very large region, with the inhabitants concentrated into certain area whose societies are very heterogeneous observed both from ethnic, religion, culture aspects and the economic lifecycle background, etc. Beside this such heterogeneity, each region has various natural resources. The matter is how to give service for the society in the region.

In such mindset, the region autonomy is an political instrument and also an administration/management instrument used to optimize local resources, so it could be used to make benefit largely for the furtherance of society in region, particularly to face the global challenge in order to push the society employing, to make initiative and creativity grow, to raise society involvement and evolve democracy climate in region.

Keywords : Dominance Distribution, Central Government, Local Government.

Pendahuluan

Dalam perkembangan sejarah, distribusi kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Perbedaan itu sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep Bandul yang selalu bergerak secara simetris pada dua sisi yaitu Pusat dan Daerah. Dengan kata lain bahwa pada suatu waktu bobot kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan pada kesempatan yang lain bobot kekuasaan ada di Pemerintah Daerah. Otonomi daerah sebagai subsistem desentralisasi dan pemerintahan daerah, bukanlah satu sistem atau faktor yang konstan adanya, tapi harus berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat dan pergeseran garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah.

Otonomi Daerah merupakan isu menarik bila diamati perkembangannya khususnya di Indonesia, karena semenjak para pendiri negara menyusun format negara, isu menyangkut pemerintahan lokal telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Para pendiri Negara, khususnya dalam pengaturan Pasal 18 UUD 1945 sebenarnya telah mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul Daerah yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Sehingga meskipun Negara Republik Indonesia menganut prinsip negara kesatuan dimana pusat kekuasaan berada pada Pemerintah Pusat, namun dengan menyadari berbagai heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan/kewenangan dari

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra

Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah perlu diberikan.

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikenal istilah desentralisasi, yakni membagi kewenangan kepada Pemerintah Daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Pemencaran kekuasaan ini melahirkan adanya model Pemerintahan Daerah yang menghendaki adanya otonomi, dimana kekuasaan negara terbagi antara Pemerintah Pusat di satu pihak dan Pemerintah Daerah di pihak lain. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan Otonomi Daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain tidaklah sama, termasuk Indonesia yang menganut prinsip negara kesatuan.

Secara umum terdapat dua faktor yang menyebabkan terjadinya implementasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara yang dipandang kurang sesuai atau bergeser dari ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi Negara, yaitu karena adanya peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi tertinggi Negara dan karena adanya kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pihak pemerintah. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang dimaksud – baik berupa undang-undang maupun bentuk lainnya – di mana muatannya memang didesain sedemikian rupa karena adanya ketentuan-ketentuan konstitusi yang dianggap multi – interpretatif. Adapun mengenai kebijakan-kebijakan, pada dasarnya adalah keputusan-keputusan yang dilakukan pemerintah sebagai pihak eksekutif. Banyak pertimbangan yang dapat digunakan bagi pihak eksekutif untuk mengeluarkan suatu keputusan yang dapat berupa faktor ekonomis, sosiologis dan budaya, namun intinya dari semua pertimbangan tersebut bermuara pada faktor politis guna melancarkan penyelenggaraan pemerintahan yang sedang berlangsung. Jadi, dapat dikatakan bahwa terjadinya suatu pergeseran tersebut disebabkan oleh faktor yuridis dan politis.

Pergeseran dalam distribusi kekuasaan antara Pusat dengan Daerah dan antara DPRD dan Kepala Daerah dari ketentuan-ketentuan yang termuat dalam UUD 1945, tentunya tidak luput dari pengaruh kedua faktor tersebut di atas. Oleh karena itu, penting untuk mengetahui bagaimana kedua faktor tersebut dapat menciptakan terjadinya pergeseran dalam distribusi kekuasaan di Indonesia.

Distribusi Pembagian Kekuasaan Dalam Negara

Kekuasaan merupakan suatu bagian integral dari kehidupan manusia itu sendiri. Oleh karenanya, kemanapun manusia berada, kekuasaan akan selalu hadir guna mengiringi kepentingan hidupnya, secara individual maupun komunal. Kekuasaan tersebut setingkat demi setingkat akan mengalami perubahan, dan akhirnya yang tinggal hanyalah kekuasaan primitif. Kekuasaan dalam bentuk primitif ini, menurut R.M. Mac Iver, kemudian berkembang ke arah tujuan yang pasti sehingga sifatnya yang sempurna akan muncul dan terealisasi dalam bentuk Negara modern seperti sekarang (R.M. Mac Iver, 1950: 218).

Dalam suatu Negara modern, mayoritas pembentukan kekuasaan dilakukan seiring dengan pembentukan lembaga-lembaga atau badan-badan (organisasi Negara) yang memperoleh kekuasaan tersebut. Lembaga atau badan organisasi itu, dalam perkembangan selanjutnya dikenal dalam beberapa bentuk. Ada legislatif, eksekutif, yudikatif, federatif, kepolisian, dan sebagainya. John Locke mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam Negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masingnya berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Sedangkan menurut Montesquieu kekuasaan (fungsi) di dalam Negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-

undang). Van Vollenhoven membagi kekuasaan Negara menjadi empat bentuk kekuasaan (*Catur Praja*), yaitu pemerintahan (*bestuur*), perundang-undangan, Kepolisian dan Pengadilan (S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2000: 42-43). Adapun Logemann membagi kekuasaan Negara ke dalam lima fungsi (*Panca Praja*), yaitu: Fungsi Perundangan (*wetgeving*), Fungsi Pelaksana (eksekutif), Fungsi Pemerintahan (dalam arti sempit), Fungsi Peradilan, dan Fungsi Kepolisian (Wiryono Prodjodikoro, 1989: 17). Sedangkan A.M. Donner mengemukakan teori *Dwi Praja*, yaitu kekuasaan menentukan politik Negara (menentukan tugas alat-alat perlengkapan Negara) dan kekuasaan menyelenggarakan tugas-tugas tersebut (Soehino, 1984: 8-9).

Namun di antaranya yang paling menonjol dalam perkembangan Negara modern sekarang hanyalah tiga bentuk lembaga kekuasaan yaitu lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif. Menurut sebagian paham, ketiga lembaga kekuasaan ini dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, sedangkan menurut sebagian paham lainnya hanyalah terpisah dalam arti formil. Paham yang memisahkan tersebut dikenal dengan istilah ajaran tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) (S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2000: 43). Sementara paham yang hanya memisahkan dalam arti formil dikenal dengan ajaran pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*) (Ismail Sunny, 1986, 21).

Negara Republik Indonesia sendiri tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan. Argumentasi tersebut dapat diperhatikan dari penentuan kekuasaan terhadap lembaga-lembaga Negara seperti halnya termuat dalam UUD 1945. misalnya, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (UUD 1945 Sesudah Amademen, Pasal 20 ayat 4). Padahal jika berpedoman kepada paham pemisahan kekuasaan maka wewenang untuk mengesahkan RUU tersebut berada di tangan DPR sebagai lembaga legislatif. Demikian juga, bahwa dalam hal

mengangkat duta dan menerima penempatan duta Negara lain harus memperhatikan pertimbangan DPR (*Ibid*, Pasal 13 ayat 1 dan 2), sementara kekuasaan tersebut menjadi milik Presiden sebagai lembaga eksekutif menurut paham pemisahan kekuasaan Montesquieu. Oleh karena itu, cukup argumentatif jika Ismail Suny menegaskan bahwa dalam UUD 1945 tidak dikenal adanya pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, tetapi pemisahan kekuasaan yang dilaksanakan adalah pemisahan dalam bentuk formil (Ismail Suny, *Loc Cit*). Hal yang sama juga dikatakan oleh Jennings bahwa pada umumnya di Indonesia tidak pernah dilaksanakan pemisahan kekuasaan dalam arti metril kecuali dalam bentuk formil (Dahlan Thaib, 2000: 9).

Dengan menganut paham pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan penyelenggaraan Negara didistribusikan kepada beberapa lembaga Negara. Sebelum amandemen UUD 1945 tahun 2002, kekuasaan tersebut didistribusikan kepada MPR, DPR, Presiden, DPA, Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan sesudah amandemen 2002, kekuasaan tersebut didistribusikan kepada MPR, DPR, Presiden, MA, BPK, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Distribusi kekuasaan antar lembaga-lembaga Negara tersebut mengindikasikan kalau masing-masing lembaga berdiri sendiri secara formil, namun memiliki keterkaitan erat antara satu sama lain dalam menjalankan kekuasaannya, atau dengan kata lain adanya percampuran kewenangan secara materiil. Meskipun tidak ada pemisahan kekuasaan secara materiil, namun bukan berarti terjadi adanya wewenang subordinatif di antara lembaga tersebut. Khususnya antara DPR dengan Presiden, di mana DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden dan Presiden pun tidak bertanggung jawab kepada DPR (UUD 1945 sebelum amandemen, Penjelasan tentang Sistem Pemerintahan Negara. Bandingkan

dengan UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 7C).

Distribusi kekuasaan kepada lembaga-lembaga Negara tersebut dijalankan pada tingkat Negara (pusat), di mana mekanisme serta kedudukannya sebagai alat perlengkapan dalam struktur Negara Republik Indonesia diatur berdasarkan konstitusi Negara, yaitu UUD 1945. tetapi mengingat Negara merupakan suatu organisasi besar, sudah merupakan konsekuensi logis jika organisasi besar itu dibagi menjadi bagian-bagian organisasi yang lebih kecil menurut besar dan kecilnya organisasi. Hal itu dikarenakan, selain luasnya wilayah (termasuk juga besarnya jumlah penduduk) Negara Indonesia, juga terdapat pula ruang lingkup kerja yang besar dari masing-masing organisasi. Menyadari hal itu, jauh sebelumnya, *The Founding Fathers* Republik ini telah memformulasikan adanya pembagian organisasi Negara Indonesia ke dalam beberapa bentuk daerah, atau konsep pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Tetapi upaya pemberian wewenang atau pendelegasian kekuasaan kepada organisasi Negara yang lebih kecil itu tidak akan efektif tanpa diikuti pula dengan mempersiapkan perangkat-perangkatnya. Dengan demikian, jelaslah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tidak saja adanya pembagian organisasi pemerintahan tetapi juga adanya pemberian wewenang kepada lembaga-lembaga tertentu untuk menjalankan organisasinya.

Organisasi pemerintahan yang lebih kecil atau pada tingkat daerah dikatakan sebagai Pemerintah Daerah. Adapun perangkat-perangkat organisasi pemerintahan daerah, seperti ditegaskan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, pada dasarnya terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (UU No. 18 Th. 1965, Pasal 5 ayat 1; UU No. 5 Th. 1974, Pasal 33 dan UU No. 22 Th. 1999, Pasal 1 butir d). Penggunaan kedua perangkat organisasi atau lembaga kekuasaan dalam pemerintahan daerah dimaksudkan sebagai refleksi dari adanya dua lembaga kekuasaan yang sama pada tingkat pusat. Jika pada

tingkat pusat, DPR dan Presiden sebagai dua lembaga yang posisinya sama tinggi dan berperan dalam mengambil kebijakan penyelenggaraan pemerintahan Negara – Presiden menempati posisi eksekutif dan DPR di posisi legislatif – maka DPRD dan Kepala Daerah pun demikian adanya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jadi, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah seharusnya berpedoman pada hubungan antara DPR dan Presiden, selain sama-sama sebagai lembaga kekuasaan yang mandiri secara formil, memiliki percampuran kewenangan secara materiil, juga tidak ada wewenang subordinatif di antara keduanya. Khususnya dalam hal wewenang subordinatif ini, maksudnya Kepala Daerah tidak dapat memberhentikan DPRD dan Kepala Daerah juga tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Dengan begitu, meskipun tidak terjadi pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, namun terdapat batas-batas yang tidak boleh dilewati oleh kedua lembaga ini dalam menjalankan kekuasaannya.

Akan tetapi, dalam perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia – khususnya setelah kembali menjalankan UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 konsep tentang hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) antara DPR dengan Presiden yang tertuang dalam UUD 1945 tidak terimplementasi dengan baik pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Implementasinya terkadang menempatkan kekuasaan Kepala Daerah jauh lebih kuat (*executive heavy*) dari kekuasaan DPRD, dan terkadang sebaliknya (*legislative heavy*), bahkan telah terjadi suatu bentuk subordinasi antara keduanya. Jika keberadaan suatu lembaga kekuasaan masih subordinatif terhadap lembaga lainnya. Sulit bagi DPRD untuk menjalankan fungsi kontrolnya terhadap Kepala Daerah, karena Kepala Daerah dapat memberhentikan keanggotaan DPRD, demikian juga sebaliknya. Sementara distribusi kekuasaan seimbang yang dimaksud, baru dapat terealisasi ketika antara lembaga kekuasaan dapat menjalankan fungsinya masing-masing dan dapat menciptakan mekanisme *checks and balances*

dalam menjalankan fungsinya tersebut. Distribusi kekuasaan yang seimbang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu tangan. Karena pemusatan kekuasaan, menurut Bertrand Russel, akan cenderung melahirkan kekerasan dalam pelaksanaannya, sekaligus dapat menghilangkan batas-batas kekuasaan itu sendiri. **Bertrand Russel** dalam bukunya berjudul *the practice and theory of bshevism* (terbit 1920) mengatakan : Baik kediktatoran komunis maupun metode-metode kekerasan lainnya, tetap akan mendatangkan bahaya, dan bahaya itu inheren dalam pemusatan kekuasaan yang tak bias dihindari (S.P Varna, *Teori Politik Modern*, Terjemahan Mohammad Oemar dkk., 1995, Hlm. 246).

Lewat implementasi yang terjadi, terungkap suatu kenyataan bahwa distribusi antara DPRD dan Kepala Daerah sudah tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari konsep distribusi kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, terlepas dari seimbang atau tidaknya. Memang UUD 1945 – khususnya sebelum amandemen 2002 – tidak merinci bagaimana konsep distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Namun dikarenakan UUD 1945 sebagai konstitusi Negara, seharusnya semua ketentuan dan praktek yang dilakukan tidak boleh bertentangan dengannya. Untuk itu, konsep distribusi kekuasaan antara DPR dan Presiden tetap menjadi landasan utama (*fundamental norms*) dalam membuat konsep distribusi kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, baik melalui aturan tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun melalui kebijakan-kebijakan. Apabila ketentuan-ketentuan yang termuat dalam UUD 1945 dapat dikalahkan atau digeser dalam implementasinya, baik oleh kebijakan-kebijakan yang bersifat politis maupun oleh peraturan perundang-undangan sendiri, berarti keinginan untuk menempatkan UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi (*supremacy of constitution*) hanyalah angan-angan belaka. Akhirnya, apabila konstitusi tidak lagi dianggap sebagai hal yang memiliki supremasi dalam pemerintahan Negara,

otomatis akibatnya juga akan mengaburkan penegakan supremasi hukum (*rechtsstaat, rule of law*).

Distribusi Kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Dalam perkembangan sejarah, distribusi kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Perbedaan itu sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep Bandul yang selalu bergerak secara simetris pada dua sisi yaitu Pusat dan Daerah. Dengan kata lain bahwa pada suatu waktu bobot kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan pada kesempatan yang lain bobot kekuasaan ada di Pemerintah Daerah. Kondisi yang demikian ini disebabkan karena dua hal, yaitu :

Pertama, karena pengaturan dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Sejak kemerdekaan, kita telah pernah memiliki 8 (delapan) undang-undang dan setingkat undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Adapun kedelapan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah itu adalah :

1. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 (Undang-undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah);
3. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
4. Penetapan Presiden (Panpres) Nomor 6 tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;

7. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
8. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah.

Masing-masing undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut memiliki ciri dan karakteristik tersendiri, termasuk pengaturan tentang seberapa besar pembagian bobot kekuasaan antara Pusat dan Daerah. Jika dicermati secara analitis, terlihat bahwa titik berat bobot kekuasaan ternyata berpindah-pindah pada masing-masing kurun waktu berlakunya suatu undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.

Kedua, disebabkan oleh adanya perbedaan interpretasi dan implementasi terhadap undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang disebabkan oleh kepentingan penguasa pada masa berlakunya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 merupakan produk yang diimplementasikan selama masa Orde Baru. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diproses dalam waktu yang cukup lama melalui pembahasan yang intensif dengan berbagai pihak. Selain itu perjalanan panjang pemerintahan sebelum proklamasi dan setelah proklamasi kemerdekaan telah menjadi masukan yang sangat berarti untuk melahirkan Pemerintahan Daerah yang kuat, yang tidak labil karena kepentingan politis, atau karena konflik antara eksekutif dengan legislatif, atau karena dominannya Pemerintahan pusat dari Pemerintah Daerah. Pada masa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 azas dekonsentrasi dan desentralisasi dilaksanakan secara bersama-sama. Pada masa itu dikenal ungkapan, *Pusat adalah pusatnya Daerah dan Daerah adalah daerahnya Pusat*. Konstelasi sedemikian dibangun untuk menjamin integrasi nasional serta persatuan dan kesatuan nasional yang kuat, di lain pihak tetap menjamin munculnya inovasi dan kreativitas Daerah yang mengacu pada paradigma Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Sayangnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengalami

deviasi dalam pelaksanaannya sehingga dominasi Pemerintah Pusat makin besar yang kemudian menyebabkan ketergantungan Daerah ke Pusat otomatis menjadi makin besar pula.

Sebelum era Otonomi Daerah, gerak penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang telah ditata secara seimbang antara kekuasaan Pusat dan Daerah, pada awal pelaksanaannya berjalan dengan baik, namun *lambat laun mengalami deviasi dan distorsi akibat paradigma dan cara pandang rezim orde baru yang menjadikan kebijakan Otonomi Daerah sebagai instrumen sentralisasi, eksploitasi dan penyeragaman atas Daerah yang sangat beragam*. Deviasi dan distorsi tersebut tidak hanya berimplikasi pada ketidakjelasan arah otonomi, melainkan telah menciptakan ketergantungan Daerah yang makin hari makin membesar terhadap Pemerintah Pusat. Ketergantungan Daerah pada pemerintah Pusat termasuk juga untuk menyetujui atau tidak menyetujui aspirasi masyarakat Daerah, khususnya dalam pemilihan dan penetapan Kepala Daerah. Asas-asas Pemerintahan Daerah (Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan) di Daerah dalam pelaksanaannya dilaksanakan secara kurang proporsional. Sentralisasi yang dibungkus asas dekonsentrasi terlihat dalam hampir semua sektor urusan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Keadaan ini telah berlangsung secara konsisten dalam waktu yang cukup lama, sehingga makin hari semakin terjadi penguatan terhadap dominasi Pusat. Namun hal ini mencapai titik klimaks dan mengalami titik balik setelah munculnya reformasi yang ditandai dengan rubuhnya rezim Orde Baru dari tampuk pemerintahan. Di bidang Pemerintahan Daerah era reformasi identik dengan era Otonomi Daerah, yang ditandai dengan lahirnya 2 (dua) produk perundang-undangan yang sangat penting, yaitu : Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lebih kurang selama 5

(lima) tahun kedua produk undang-undang ini berlaku, maka pada tahun 2004 diadakan perubahan terhadap kedua produk undang-undang tersebut, yaitu dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sebagaimana halnya dengan euphoria otonomi luas yang saat ini sedang berlangsung, maka masih terdapat persepsi dan tingkat pemahaman yang kurang tepat terhadap otonomi daerah itu sendiri. Dalam penerapannya, sering terjadi desentralisasi dan otonomi daerah didistorsikan sekadar sebagai persoalan penyerahan urusan atau pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Akibatnya terjadi dikotomi, di satu pihak, Daerah hanya melihat bahwa otonomi luas berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa kewenangan Daerah menjadi sangat luas tanpa menyadari bahwa membesarnya kewenangan Daerah harus diikuti dengan membesarnya tanggung jawab Daerah Otonom. Desentralisasi dan Otonomi Daerah mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Dalam pengertian tersebut, wacana Otonomi Daerah berarti menyangkut ruang kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang telah diberikan menjadi wewenang rumah tangga Daerah, atau jika kita membicarakan ruang kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah atau wewenang rumah tangga Daerah mencakup substansi dari Otonomi Daerah.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah adalah keliru jika hanya berorientasi pada tuntutan penyerahan kewenangan tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu

sendiri, yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Di sisi lain, tuntutan Otonomi Daerah seharusnya dipandang sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan, sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian Otonomi Daerah bukanlah tujuan, tetapi suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah atau antar – Provinsi dengan Kabupaten/Kota, karena jika terjadi hal yang demikian, maka makna otonomi daerah akan menjadi kabur.

Penutup

Pergeseran Distribusi kekuasaan /kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sangat dipengaruhi oleh dua hal pokok, yaitu *pertama*, karena perkembangan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah itu sendiri, semenjak kemerdekaan sampai dengan era otonomi daerah dewasa ini. *Kedua*, disebabkan oleh adanya perbedaan interpretasi dan implementasi terhadap undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang disebabkan oleh kepentingan dari pemegang kekuasaan utamanya Pemerintah Pusat.

Daftar Pustaka

- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta 2000.
- Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Bumi Aksara, Jakarta, 1986.
- M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.

R.M. MacIver, *The Modern State*, Oxford University Press, London, 1950.

S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.

S.P Varna, *Teori Politik Modern*, (Terjemahan Mohammad Oemar dkk), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum amandemen

Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah amandemen

Undang-Undang No 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Undang-undang No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah