

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan Reformasi Pemerintahan di Daerah

Ni'matul Huda

ABSTRAK

Masalah-masalah yang muncul dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kecenderungan sistem yang dikembangkan adalah sentralistik dan bukan desentralis. Hal ini terlihat banyaknya urusan otonomi yang masih menumpuk di daerah tingkat I dan Pusat. Urusan-urusan yang diserahkan ke daerah bukan urusan-urusan yang potensial menambah pendapatan asli daerah, tetapi urusan-urusan yang justru membebani pemerintah daerah. Untuk itu sudah saatnya sistem ini ditinjau kembali dan dikaji kemungkinan-kemungkinan penerapan sistem rumah tangga formal, supaya daerah memiliki keleluasaan ruang gerak dan memberdayakan potensi daerahnya dan mengembangkan prakarsanya. Di samping itu, DPRD perlu diberdayakan secara proporsional sesuai dengan fungsi dan perannya sebagai lembaga pengawas dan pengontrol kebijaksanaan pemerintah daerah. Untuk itu, lembaga DPRD perlu dipisahkan dari struktur pemerintah daerah yang selama ini dianut oleh UU No.5 tahun 1974.

Pendahuluan

Salah satu implikasi dari maraknya tuntutan reformasi politik akhir-akhir ini, adalah munculnya tuntutan untuk melakukan evaluasi dan revisi terhadap berbagai perundang-undangan di bidang politik dan pemerintahan daerah. Setelah diberlakukan sejak tanggal 23 Juli 1974, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah nampaknya harus direvisi atau bahkan diganti, karena banyak perkembangan masyarakat di bidang pemerintahan daerah yang sudah tidak *ter-cover* oleh UU tersebut. UU tersebut sudah usang dan tidak tepat lagi diterapkan saat ini.

Arus reformasi menghendaki, berbagai perkembangan masyarakat baik di pusat

maupun di daerah harus diimbangi dengan peraturan perundang-undangan yang responsif dan demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Misalnya tuntutan untuk lebih memberdayakan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); kecenderungan maraknya pengembang membangun kawasan pemukiman dengan bentuk kota mandiri, (Bumi Serpong Damai, Bukit Jonggol Asri, dsb) dan kota baru (Jaya Land, Citra Land, Citra Harmoni, dsb); penghapusan wilayah administratif (Kotip: penghapusan DPRD Tingkat I; tawaran Pemerintah Pusat untuk memberikan Timur-timur otonomi khusus, dan lain-lain. Semuanya itu perlu mendapat kajian yang serius dan kebijaksanaan dari Pemerintah Pusat terhadap perkembangan di daerah. Arus reformasi kali ini

membutuhkan ketegasan sikap politik (*political will*) pemerintah pusat untuk sungguh-sungguh melakukan reformasi, khususnya dalam menjalankan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Kerancuan Pengertian

Apabila diidentifikasi masalah yang khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah selama ini, antara lain adanya kerancuan pengertian di dalam pasal 13, yakni pengertian pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD. Pengertian ini sangat rancu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kedua-duanya menjadi pemerintah daerah, yang mana yang menjalankan fungsi penyelenggaraan dan mana yang menjalankan fungsi mengawasi jalannya pemerintahan, tidak jelas. Semestinya, kepala daerah itu bertugas menyelenggarakan pemerintahan di daerah, sedangkan DPRD sebagai wakil rakyat, bertugas menjadi pengawas jalannya pemerintahan. Bila skenario ini dijalankan maka lembaga DPRD akan menjadi lebih berdaya dibanding saat-saat ini.¹ Untuk itu rumusannya perlu disempurnakan, dipisahkan antara pengertian pemerintah daerah dan DPRD. Sehingga DPRD tidak lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan di tingkat daerah yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah.

Di dalam pasal 80 disebutkan bahwa kepala wilayah sebagai wakil dari pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan

masyarakat di segala bidang. Hal ini sudah jelas tidak tepat lagi, karena pengertian penguasa tunggal jelas telah menafikan adanya lembaga lain atau kekuasaan lain di wilayah tersebut. Rumusan pasal semacam ini dilatarbelakangi oleh trauma politik dan kekhawatiran Pemerintah Pusat yang berlebihan. Sehingga semua sistem yang berjalan dalam pemerintahan dibuat sangat sentralistis. Untuk itu rumusannya perlu disempurnakan atau dihapuskan, karena sudah tidak cocok diterapkan untuk saat ini. Apabila ingin disesuaikan dengan Pemerintah Pusat, maka rumusannya dapat disempurnakan, misalnya: kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penyelenggara dan penanggungjawab tertinggi di bidang pemerintahan daerah dalam wilayahnya, dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan di segala bidang.

Pemilihan Kepala Daerah

Hampir dalam setiap proses pemilihan kepala daerah, kita disibukkan bukan karena daya pikat proses pemilihan itu sendiri tetapi oleh persoalan perbedaan kepentingan yang mencolok antara Pemerintah Pusat di satu pihak dengan masyarakat daerah di lain pihak. Benturan kepentingan itu antara lain secara formal dapat diindikasikan dari rumusan pasal-pasal di dalam UU No. 5 Tahun 1974 yang bercorak represif.

Menurut pasal 15 dan 16 UU No. 5 Tahun 1974, kepala daerah tingkat I dan II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD dari sedikit-sedikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon dan diajukan oleh DPRD kepada presiden melalui menteri dalam negeri sedikit-sedikitnya 1 orang un-

¹*Republika*, 30 Mei 1988.

tuk diangkat salah seorang di antaranya (untuk kepala daerah tingkat I) dan kepada menteri dalam negeri melalui gubernur (untuk kepala daerah tingkat II). Rumusan yang demikian itu menunjukkan bahwa peranan rakyat (melalui DPRD) hanya sebatas pada pemilihan calon-calon karena yang menentukan adalah pemerintah pusat.

Di dalam prakteknya, tidak jarang bakal calon yang sudah diajukan oleh DPRD ke pusat apabila tidak disukai oleh pusat namanya itu dicoret dari daftar calon atau bahkan dikembalikan ke daerah untuk dilakukan pilihan bakal calon yang baru oleh DPRD setempat. Kenyataan ini menunjukkan betapa lemah posisi tawar wakil rakyat di daerah untuk menentukan kepala daerahnya.

Kewenangan presiden dan menteri dalam negeri atas nama Presiden untuk mengangkat kepala daerah tingkat I dan daerah tingkat II, yang menafikan jumlah suara bagi masing-masing calon karena alasan hak prerogatif (Penjelasan pasal 15 dan 16) jelas sudah tidak relevan lagi diterapkan saat ini. Hal inilah yang seringkali membuat ketegangan antara kepentingan pusat dan daerah. Dengan hak ini berarti telah menafikan aspirasi masyarakat setempat dan tidak sejalan dengan semangat reformasi. Di sini jujur harus diakui telah terjadi proses pemandulan fungsi DPR. Secara politik telah terjadi *democratical decay* (pembusukan politik).

Sistem pemilihan kepala daerah yang dianut UU No. 5 Tahun 1974 itu sudah ketinggalan zaman. Pertama, secara substansial, UU No.5 Tahun 1974 dibuat berdasarkan persepsi yang ada pada tahun 1950an. Persepsi tersebut tumbuh di dalam situasi yang antara lain ditandai oleh adanya pergolakan dipelbagai daerah. Kedua, jika dilihat

dari segi kurun waktu, UU No. 5 Tahun 1974 itupun sudah kuno, karena telah terbelakang selama dua dasa warsa.² Sudah saatnya aspirasi masyarakat yang lebih didahulukan dari pada kemauan pemerintah pusat. Presiden dan menteri dalam negeri sebaiknya tidak memposisikan diri sebagai pihak penentu (pemegang hak prerogatif) dalam setiap pemilihan daerah, tetapi hasil pemilihan rakyat (melalui DPRD) itu diajukan kepada presiden melalui menteri dalam negeri untuk mendapat pengesahan, sehingga aspirasi masyarakatlah yang lebih menonjol (lebih diutamakan).

Untuk mendapatkan kepala daerah yang benar-benar berkualitas dan memahami aspirasi daerahnya, maka mekanisme pemilihan kepala daerah perlu disempurnakan. Di dalam penjarangan bakal calon kepala daerah sebaiknya kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, baru kemudian dari bakal calon yang tersaring dipilih oleh DPRD dan hasilnya disyahkan oleh presiden melalui menteri dalam negeri. Apabila mekanisme ini yang ditempuh, maka kepala daerah yang terpilih akan memperhatikan aspirasi daerahnya karena ia dipilih langsung oleh rakyatnya dan sekaligus diawasi langsung oleh rakyatnya (melalui DPRD).

Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kepala daerah tingkat I karena jabatannya adalah kepala wilayah propinsi atau ibukota negara, dan kepala daerah tingkat II karena jabatannya adalah kepala wilayah kabupaten atau kotamadya (pasal 79). Kemudian di dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 butir 40 disebutkan, dalam diri kepala daerah terdapat dua fung-

²Nazaruddin Syamsuddin, *Kita dan Sistem Pemilihan Gubernur*. Kompas. Sabtu 16 Juli 1994.

si, yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah, dan fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah.

Apapun juga di balik istilah "gubernur/ kepala daerah" itu memang terlihat adanya usaha untuk mengamankan kepentingan pemerintah pusat dari perong-rongan daerah. Pengamanan itu dilakukan melalui penetrasi ke dalam pusat kekuasaan di daerah. Dalam hubungan ini, secara luas dipercayai bahwa peluang bagi keberhasilan upaya tersebut akan terbuka lebar jikalau Pemerintah Pusat dapat menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin pemerintah di daerah.

Dalam posisinya seperti selama ini tampak dengan jelas bahwa pemerintah pusat masih terus meragukan kadar kesetiaan daerah-daerah. Pemerintah pusat khawatir bahwa daerah akan muncul sebagai kekuatan yang merongrong kekuasaan dan kewibawaannya. Kekhawatiran yang berlebihan itu akan melahirkan gagasan bahwa kekuasaan dan wibawa pemerintah pusat harus diamankan di dalam tangan kepala daerah yang patuh dan tergantung kepadanya.³

Selama sistem penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah disejajarkan dengan tata cara penyelenggaraan pemerintahan pusat, maka kepala daerah akan berperan besar seperti presiden di pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah. Apabila fungsi dekonsentrasi yang melekat pada kepala daerah disertai dengan segala atribut kekuasaan dan hubungan-hubungan khusus dengan pusat, maka di-

tingkat daerah yang nampak bukan pemerintahan desentralisasi tetapi sentralisasi melalui dekonsentrasi. Pola inilah yang nampak dalam UU No. 5 Tahun 1974. Sehingga perlu ditegaskan adanya jabatan kepala wilayah di samping kepala daerah.⁴

Di dalam praktek, kepala daerah/kepala wilayah lebih menampakkan perannya sebagai kepala wilayah dari pada sebagai kepala daerah. Hal ini dapat dipahami karena saluran pertanggungjawaban kepala daerah/ kepala wilayah lebih tertuju kepada pemerintah pusat dan bukan kepada rakyatnya (DPRD). Hal ini terlihat dari ketentuan di dalam pasal 22, bahwa kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD tetapi kepada presiden melalui menteri dalam negeri. Kepada DPRD kepala daerah hanya berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban. Kenyataan ini menampakkan secara jelas, bahwa kepala daerah akan sangat bergantung kepada pemerintah atasannya (kepentingan pemerintah pusat) dari pada kepentingan atau aspirasi daerahnya, karena kepala daerah tidak sedikitpun memiliki kewajiban untuk tunduk kepada DPRD.

Salah satu kelemahan di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah lemahnya fungsi kontrol DPRD dikarenakan DPRD tidak dapat meminta pertanggungjawaban dari kepala daerah, yang dapat dilakukan hanya sebatas menolak pertanggungjawaban kepala daerah. Misalnya, pertanggungjawaban Bupati Aceh Tenggara, setelah DPRD setempat menilai banyak terjadi penyimpangan hanya bisa menolaknya. Demikian juga peristiwa pengajuan RAPBD di Sulawesi Tenggara, DPRD setempat hanya bisa menolaknya.

³Ibid.

⁴Baqir Manan, 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Karawang: UNSIKA. hlm. 63.

Dua peristiwa tersebut di atas, patut dicatat sebagai kemajuan bagi fungsi DPRD dalam melakukan kontrol terhadap kepala daerah. Untuk itu, mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah perlu disempurnakan agar fungsi kontrol DPRD dapat efektif. Misalnya, dengan mengubah mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, sedangkan kepada presiden atau menteri dalam negeri hanya disampaikan keterangan pertanggungjawaban. Hasil koreksi DPRD inilah yang nantinya dijadikan acuan oleh pemerintah pusat untuk mengambil tindakan terhadap kepala daerah dan sekaligus pertimbangan apakah yang bersangkutan diberhentikan atau dapat diangkat kembali.

Otonomi Daerah

Masalah otonomi sampai saat ini masih menjadi topik diskusi yang menarik, karena setiap kali membahas masalah otonomi yang muncul ke permukaan adalah *spanning* antara kepentingan Pusat dan Daerah, dan sejauhmana otonomi itu diberikan secara nyata kepada daerah. Selama ini tuntutan perlunya segera dilimpahkan urusan otonom pada daerah tingkat II dan politik desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, baru direspon sebatas retorika belaka. Banyak kasus yang dapat dijadikan contoh betapa aspirasi daerah belum direspon secara serius oleh pusat. Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi

atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.⁵

Kebebasan dan kemandirian otonomi sering menimbulkan salah pengertian bahkan kekhawatiran. Otonomi dicurigai mengandung satu "cacat alami" yang senantiasa mengancam kesatuan. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian dan isi otonomi. Berdasarkan landas batas itulah dikembangkanlah berbagai aturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan: "spanning" yang timbul dari kondisi tarik-menarik antara kedua kecenderungan tersebut.

Tarik menarik itu bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan. Kalau segalanya dikembalikan pada kepentingan masyarakat dan terwujudnya satu pemerintahan yang sehat, tarik menarik tersebut tidak boleh dilihat sebagai "spanning" di mana yang satu akan membahayakan yang lain, melainkan sebagai suatu bentuk dinamika yang alami yang akan senantiasa ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara atau berpemerintahan. Yang pokok adalah menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan saja berarti peringatan (*warning*) tetapi sekaligus sebagai masukan (*feeding*) bagi yang lain.⁶

⁵ *Ibid.* hlm. 2.

⁶ *Ibid.* hlm. 3.

Sejak dikeluarkannya PP No. 45 Tahun 1992 tentang Peletakan Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II, sampai dengan lahirnya PP No. 8 Tahun 1995 tentang Penetapan 26 Daerah Tingkat II Percontohan Otonomi Daerah, belum jelas benar apa kemauan pemerintah pusat dalam pelaksanaan otonomi dan asas desentralisasi. Selama ini yang dikembangkan oleh pemerintah pusat adalah model pemerintahan yang sentralistis dan bukan desentralisasi. Beberapa urusan yang sesungguhnya sangat strategis apabila diurus oleh daerah, kenyataannya masih juga belum dilimpahkan ke daerah, khususnya Daerah Tingkat II, dengan alasan daerah belum siap untuk menerima limpahan urusan otonomi karena kendala 3P yaitu pembiayaan, personil dan perlengkapan.

Meskipun di dalam PP No. 45 Tahun 1992 dinyatakan semua urusan otonomi yang masih ada di daerah tingkat I secara bertahap harus segera dilimpahkan ke daerah tingkat II, tetapi kenyataannya urusan otonomi sampai saat ini masih banyak yang diurus oleh daerah tingkat I.

Konsepsi tentang pemberian titik berat otonomi pada daerah tingkat II adalah sejalan dengan konsepsi yang dikembangkan oleh Moh. Hatta,⁷ yaitu:

"Apabila kita mau mendekatkan demokrasi yang bertanggungjawab kepada rakyat, melaksanakan cita-cita lama yang tertanam dalam pengertian pemerintahan dari yang diperintah, maka sebaik-baiknya titik berat pemerintahan sendiri diletakkan pada kabupaten. Propinsi dalam sistem ini menjadi badan koordinasi daripada segala ka-

bupaten yang ada di dalam lingkungannya".

Sejalan dengan pemikiran Hatta di atas, bahwa otonomi yang sesungguhnya ada di daerah tingkat II, dengan pertimbangan daerah tingkat II lah yang langsung bersentuhan dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat, sehingga posisi daerah tingkat II harus diperkuat. Daerah tingkat I tidak perlu diberi urusan otonom yang banyak tetapi hanya dijadikan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di daerah, semua urusan harus segera dilimpahkan ke daerah tingkat II untuk menuju otonomi satu tingkat.

Dalam hal tingkatan daerah otonomi, lebih lanjut Hatta⁸ mengemukakan sebagai berikut:

"Apabila susunan otonomi terlalu banyak lapisnya maka kekuasaan mengurus terlalu banyak tersangkut di atas dan sedikit yang sampai ke bawah. Dalam hal semacam ini otonomi kabupaten bisa terjepit, otonomi desa tidak akan hidup. Lambat laun orang di daerah memandang propinsi itu sebagai suatu konsentrasi kekuasaan yang begitu hebat, sehingga berbagai bagiannya ingin menjadi propinsi tersendiri".

Konsepsi otonomi satu tingkat inipun pernah dilansir oleh Rudini ketika masih menjabat Menteri Dalam Negeri, dengan mengubah status daerah tingkat I dari daerah otonom menjadi daerah administratif, yang membawa konsekuensi berubahnya fungsi gubernur yang tidak lagi sebagai kepala daerah tetapi hanya sebagai kepala wilayah. Juga berakibat dihapuskannya DPRD tingkat I. Tetapi sampai masa ja-

⁷Sujanto. 1998. *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*. Jakarta: hlm.154.

⁸*Ibid.* hlm.155.

batannya berakhir ide Rudini tersebut belum dapat dilaksanakan. Dan saat ini tuntutan ke arah otonomi satu tingkat merebak kembali.

Menteri Hartarto beberapa waktu lalu telah mencanangkan tahun 2001 DPRD tingkat I dihapuskan. Hal ini tentu akan membawa konsekuensi perubahan terhadap sistem pemilu, susunan dan kedudukan legislatif di DPR dan MPR, susunan daerah otonom. Penghapusan daerah tingkat I tersebut dimaksudkan untuk memberdayakan daerah tingkat II.

Beberapa persoalan tentang otonomi daerah harus dicarikan pemecahannya secara bijaksana, agar tidak selalu terjadi tarik menarik antara kepentingan pusat dan daerah. Sistem otonomi yang dianut selama ini sebagaimana dinyatakan di dalam UU No. 5 Tahun 1974 yakni otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, dirasakan oleh daerah belum cukup memberikan ruang gerak yang besar bagi daerah untuk mengembangkan diri, mengatur rumah tangganya sendiri. Untuk itu, perlu dikaji kembali sistem apa kiranya yang tepat untuk diterapkan dan dapat memberdayakan potensi daerah saat ini.

Apabila mengacu kepada arus reformasi yang saat ini gencar dituntut oleh beberapa daerah, maka sistem otonomi formal nampaknya patut untuk dipertimbangkan. Dengan sistem otonomi formal urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan Undang-undang. Daerah boleh mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau

pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Bila di sini dilakukan pembagian tugas, maka hal itu didasarkan atas pertimbangan yang rasional dan praktis. Artinya, pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan berhasil diselenggarakan sendiri dari pada oleh pemerintah pusat. Jadi pertimbangan efisiensi lah yang menentukan pembagian tugas itu dan bukan disebabkan perbedaan sifat dari urusan yang menjadi tanggungan masing-masing. Tugas daerah-daerah itu tidak dirinci secara nominatif di dalam Undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam satu rumus umum saja. Rumus umum ini hanya mengandung asas-asas saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah.⁹

Adanya percontohan otonomi dimana daerah percontohan mendapat tambahan 19 urusan otonomi, dimaksudkan supaya otonomi pada daerah tingkat II segera terrealisir, tetapi dalam kenyataannya justru membebani daerah yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan penyerahan urusan kepada Daerah tidak dibarengi dengan penyerahan perangkat, personil dan pembiayaannya. Sehingga anggaran daerah yang tadinya dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan 5-6 atau 10-12 urusan, akhirnya membengkak untuk membiayai 19-22 urusan. Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan untuk meringankan beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi, berbagai tugas dan

⁹Koesoemahatmadja, dikutip oleh Sujanto, *Latar Belakang Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab Dititikberatkan pada Daerah Tingkat II*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemerintahan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1979/1988, hal 15-16.

pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat seperti di daerah, kecuali dalam batas-batas yang sangat diperlukan. Namun demikian tidak berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi. Fungsi-fungsi dekonsentrasi diletakkan pada alat kelengkapan daerah yang ada, seperti yang selama ini berjalan, yaitu Kepala Daerah. Dalam hal demikian, kepala daerah merupakan *de hand van central government* di daerah.¹⁰

Perlu disadari meskipun kepala daerah menjalankan berbagai fungsi dekonsentrasi, dia harus tetap terutama dilihat dan didudukkan sebagai perangkat daerah pemimpin daerah. Dengan perkataan lain, kepala daerah adalah primat desentralisasi, bukan primat dekonsentrasi.¹¹ Ditempatkannya asas desentralisasi sejajar dengan asas dekonsentrasi dalam UU No. 5 Tahun 1974, telah menempatkan kepentingan pusat di atas kepentingan daerah. Hal ini tidak bisa dipungkiri, bahwa kepala daerah/kepala wilayah akan lebih memprioritaskan kepentingan pusat dari kepentingan daerah, karena posisi kepala wilayah adalah perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan kepada pemerintah pusatlah saluran pertanggungjawabannya. Di dalam praktek, juga terlihat adanya dikotomi antara organ daerah dan instansi vertikal, yaitu dikotomi antara kanwil dan dinas daerah. Hal ini, dari sudut administrasi penyelenggaraan pemerintahan daerah jelas tidak menampilkan

semangat efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, tetapi justru menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan pemborosan anggaran.

Otonomi Khusus Timor-Timur

Setelah 22 tahun berintegrasi ke Indonesia, orde reformasi yang dipimpin oleh B.J. Habibie berencana memberikan otonomi khusus bagi Timor Timur. Pemberian status otonomi khusus bagi Timor Timur yang ditawarkan oleh B.J.Habibie dalam pertemuan dengan Uskup Felipe Ximenes Belo. Tetapi Xanana Gusmao, dalam wawancara dengan berbagai media menampilkan usulan otonomi itu. Ia bersikukuh, solusi adil bagi rakyat Timor Timur adalah referendum untuk menentukan nasib sendiri.¹² Pemerintah melalui Menteri Luar Negeri Ali Alatas dalam dengar pendapat dengan DPR, Senin 29 Juni yang lalu, juga sudah menyampaikan proposal status otonomi khusus itu kepada pihak Portugal dan Sekjen PBB. Karena secara resmi, PBB hanya mengakui Portugal sebagai penguasa administratif di Timor Timur.

Menurut Ali Alatas, yang masih harus dirundingkan adalah seberapa jauh otonomi itu diberikan di bidang pendidikan, budaya, ekonomi dan beberapa sektor lainnya-kecuali hankam, hubungan luar negeri, keuangan dan pengadilan. Dengan demikian, otonomi untuk Timor-Timur akan berbeda dengan status daerah istimewa yang disandang DI Yogyakarta dan DI Aceh serta DKI Jakarta.

¹⁰Baqir Manan, dikutip oleh Ateng Syafnudin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 188.

¹¹*Ibid.*

¹²Sisipan, *Tajuk*, No.10.TH. 1-9 Juli 1998. hlm. 3.

Dapat diperkirakan masalah yang akan muncul adalah kecemburuan daerah-daerah lain terhadap status istimewa bagi Timor-Timur. Selama ini, pembangunan di Timor-Timur cukup banyak menyedot dana APBN dan sedikit memberikan sumbangan devisa bagi negara. Untuk urusan Timor-Timur, energi pemerintah pusat dan daerah telah terkuras banyak sekali, tetapi hasilnya sampai saat ini masih belum melegakan semua pihak. Sedangkan daerah lain justru potensial memberikan sumbangan devisa bagi negara tidak mendapatkan status semacam itu.

Selama ini, tidak jelas batasan ataupun rumusan yuridis di dalam peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah yang mengatur tentang daerah istimewa. Dalam beberapa undang-undang pemerintahan daerah kita jumpai pengaturan yang berbeda tentang daerah istimewa. UU No.5 Tahun 1974 mengenal istilah Daerah Istimewa Aceh dan daerah Istimewa Yogyakarta, kemudian untuk Jakarta ibukota negara dinamakan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Apabila ditelusuri dalam pembicaraan dalam rapat-rapat BPUPKI, tidak dijumpai penjelasan mengenai makna atau pengertian "hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dalam IS atau RR tidak pernah diketemukan penggunaan istilah "istimewa" atau "khusus" untuk menunjuk sifat suatu daerah pemerintahan tertentu.

Penjelasan UUD 1945 pasal 18, mengidentifikasi "hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" sebagai daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yaitu *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Jadi, "memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa" menurut

pasal 18, sepanjang mangacu kepada *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* berarti menunjuk kepada daerah otonom asli Indonesia yaitu swapraja dan desa.¹³

Untuk saat ini, daerah istimewa yang sesuai dengan yang dimaksud Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 hanyalah DI Yogyakarta. Sedangkan proses pembentukan Daerah Istimewa Aceh tidak berasal dari *zelfbesturende landschappen* maupun *volksgemeenschappen*. Kehendak atau maksud yang paling pokok dari pemberian sebutan "Daerah Istimewa Aceh" adalah dalam rangka upaya pemulihan keamanan di daerah Aceh yang telah beberapa tahun terganggu adanya pemberontakan DI/TII di Aceh. Pembentukan Daerah Istimewa Aceh diatur di dalam Keputusan Perdana Menteri RI tanggal 26 Mei 1959 No.1/Misi/1959. Demikian pula untuk DKI Jakarta, sekalipun ia mempunyai kekhususan jika dibandingkan dengan daerah lain, juga bukan daerah istimewa menurut UUD 1945.

Dilihat dari modelnya, tampaknya Timor-Timor akan merujuk kepada pola Aceh dibandingkan dengan Yogyakarta dan DKI Jakarta. Pada pola Daerah Istimewa Aceh, unsur sejarah, adat dan agama yang sangat dominan, jadi bahan pertimbangan. Oleh karena itu di propinsi yang dijuluki "Serambi Makkah" ini, peranan ulama diakomodir oleh pemerintah. Di Timor-Timur, peranan uskup juga akan ditempatkan sebagai mitra musyawarah pimpinan daerah (Muspida).

Untuk menghilangkan kerancuan pengertian istilah daerah istimewa, daerah khusus ataupun istilah lainnya, sebaiknya ditetapkan dalam formulasi yuridis yang jelas agar mudah untuk membedakan satu dengan lainnya, dan sebagai acuannya,

¹³Baqir Manan, *Perjalanan...*, *Op.Cit.* hlm. 52.

tentu berpedoman kepada UUD 1945 beserta penjelasannya.

Kota Mandiri

Perkembangan kota mandiri dan kota baru akhir-akhir ini, semakin marak, utamanya sejak pemerintah pusat memberikan kelonggaran bagi pengembang untuk ikut serta dalam perusahaan pembangunan perumahan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan. Salah satu contoh kawasan perumahan yang dibangun sebagai kawasan kota mandiri adalah Kota Mandiri Bumi Serpong Damai, di Daerah Tingkat II Tangerang.

Istilah kota mandiri atau pun kota baru, sesungguhnya tidak dikenal di dalam UU No.5 Tahun 1974 maupun di dalam peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Di dalam UU No. 5 Tahun 1974 hanya dikenal istilah kotamadya dan kota administratif (pasal 72). Menurut Permendagri No. 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota, yang dimaksud dengan kota adalah pemukiman dan kegiatan penduduk yang mempunyai batasan wilayah administrasi yang diatur dalam peraturan perundangan serta pemukiman yang telah memperlihatkan watak dan ciri kehidupan kota. Istilah kota mandiri muncul di dalam Peraturan Daerah Tingkat II Tangerang No. 4 Tahun 1989 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota. Menurut pasal 1 huruf e pengertian Kota mandiri adalah:

“Pusat pemukiman dan atau pusat pertumbuhan yang memiliki sarana, pra-

sarana, utilitas umum, fasilitas umum, fasilitas kota dan penyediaan lapangan kerja yang dapat mengurangi pengeralihan penduduknya menuju kota-kota besar di sekitarnya”.

Sejak lahirnya kota mandiri Bumi Serpong Damai di Tangerang, banyak pengembang di bidang perumahan yang kemudian membuat kota mandiri di daerah-daerah, antara lain PT.Bukit Jonggol Asri (BJA) milik pengusaha Bambang Trihatmodjo, yang akan membangun kota mandiri di kawasan Jonggol, kabupaten Bogor.

Selain kota mandiri, pengembang di Jawa Timur khususnya di kawasan Kota Baru Sidoarjo, juga mengembangkan kota baru, misalnya PT.Citra Sari Inti, PT. Jaya Land, PT.Citra Land, dan lain-lainnya. Kawasan Kota Baru meliputi areal 9.093 hektar, meliputi kecamatan Buduran, Gedangan, Sukodono, Wonoayu, Taman, Sedati, dan sebagian kecil kecamatan kota sidoarjo.¹⁴

Satu hal yang harus direpson oleh hukum pemerintahan daerah, adalah berkaitan dengan penyelenggaraan administratifnya, karena dengan lahirnya kawasan perkotaan semacam itu jelas akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan administratif pemerintahan di daerah. Sebagaimana diketahui, untuk satu kawasan kota mandiri biasanya merupakan gabungan dari beberapa kecamatan. Misalnya, Bukit Jonggol Asri, secara administratif berada di Kabupaten Daerah Tingkat II Bogor yang meliputi 3 kecamatan dan 24 desa, yaitu kecamatan Cileungsi, kecamatan Jonggol, dan kecamatan Carui. Ketika 3 (tiga) wilayah kecamatan itu bergabung, secara administratif bagaimana pengaturannya.

¹⁴Jawa Pos. Selasa.10 Juni 1997.

Mencermati perkembangan arah perkotaan yang semacam ini, jelas perlu penataan wilayah perkotaan secara komprehensif dan hal ini harus diatur dalam Undang-undang, tidak bisa hanya diatur dalam Permendagri ataupun Peraturan Daerah.

Agenda Reformasi

Beberapa persoalan di sekitar penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang dibahas di atas, perlu kiranya segera disusun agenda reformasi di bidang pemerintahan daerah, yaitu dengan merevisi beberapa pasal di dalam UU No. 5 Tahun 1974 dan menambah beberapa pasal yang sesuai dengan perkembangan saat ini, supaya sejalan dengan tuntutan perkembangan masyarakat.

Hal-hal yang perlu direvisi antara lain adalah: 1). Pengertian Pemerintah daerah, perlu dipisahkan antara Kepala Daerah dan DPRD. 2). Kewenangan untuk memilih dan mengangkat kepala daerah oleh DPRD perlu diperluas. 3). Kewenangan Presiden dan Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan pemilihan kepala daerah perlu dibatasi. 4). Sistem pertanggungjawaban kepala daerah tidak kepada Presiden atau Menteri Dalam Negeri, tetapi kepada DPRD supaya fungsi kontrol dari DPRD dapat efektif. 5). Penegean sistem otonomi daerah tidak lagi nyata bertanggungjawab tetapi otonomi formal. 6). Penekanan titik berat otonomi ada pada daerah tingkat II harus segera direalisasikan, dan status daerah tingkat I dipertimbangkan kembali. 7). Penghapusan kota administratif dan diarahkan menjadi daerah otonom. 8). Penghapusan dikotomi kanwil dan dinas daerah. 9). Penghapusan istilah penguasa tunggal di daerah.

Adapun hal-hal yang perlu segera diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah adalah: 1). Penataan administrasi perkotaan.

- 2). Status Istimewa Khusus bagi Timor-Timur.
- 3). Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah.

Kesimpulan

Secara kelembagaan masalah pemerintahan daerah perlu dikaji kembali supaya searah dengan tuntutan reformasi di bidang pemerintahan di daerah. Produk-produk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah perlu disempurnakan dan dilengkapi.

Apabila DPRD Tingkat I jadi dihapus (rencana Pemerintah tahun 2001), maka daerah otonomi tingkat I akan terhapus dan tinggal wilayah administratifnya yang menyelenggarakan urusan koordinasi saja. Di samping itu, aspirasi daerah sudah saatnya mendapat perhatian yang besar melalui penguatan fungsi dan peran DPRD.

Penekanan otonomi daerah yang dititik beratkan pada daerah tingkat II segera direalisasikan. Sistem otonomi yang dikembangkan tidak lagi otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, tetapi perlu dikaji kembali ke arah otonomi formal. ●

Daftar Pustaka

- Ateng Syafrudin. 1991. *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*. Bandung: Mandar Maju.
- Bagir Manan. 1993. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Karawang: UNSIKA.
- Sujamto. 1990. *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1980. *Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggungjawab Dititikberatkan pada Daerah Tingkat II*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengem-

angan Pemerintah Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri.
Tajuk. No. 10. TH. 19 Juli 1998.

Kompas. Sabtu. 16 Juli 1994.
Jawa Pos. Selasa. 10 Juni 1997.
Republika. 30 Mei 1998.

