

AUTONOMY



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2001

KKB
KK-2B
320.83
Pra
m

MODEL NEGARA DAN IMPLIKASI PARTISIPASI RAKYAT DALAM OTONOMI DAERAH (STUDI KASUS UU NO. 22 TAHUN 1999)

Peneliti:

Drs. BUDI PRASETYO, M.S.

Dra. SITI AMINAH, MA

Dra. DWI WINDYASTUTI BH., M.A.

3000121033141

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2001

S.K Rektor Universitas Airlangga Nomor 5306/J03/PG/2001

Tanggal 12 Juni 2001

Nomor Urut: 31

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Desember, 2001





**MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN

- | | | |
|--|---------------------------------------|--|
| 1. Puslit Pembangunan Regional | 5. Puslit Pengembangan Gizi (5995720) | 9. Puslit Kependudukan dan Pembangunan (5995719) |
| 2. Puslit Obat Tradisional | 6. Puslit/Studi Wanita (5995722) | 10. Puslit/ Kesehatan Reproduksi |
| 3. Puslit Pengembangan Hukum (5923584) | 7. Puslit Olah Raga | |
| 4. Puslit Lingkungan Hidup (5995718) | 8. Puslit Bioenergi | |

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
E-mail : lpunair@rad.net.id - http://www.geocities.com/Athens/Olympus/6223

3000121033141

**IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN**

1. Judul Penelitian	: Model Negara dan Implikasi Partisipasi Rakyat dalam Otonomi Daerah (Studi Kasus UU No. 22 Tahun 1999)	
a. Macam Penelitian	: <input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Terapan <input type="checkbox"/> Pengembangan	
b. Kategori Penelitian	: <input type="checkbox"/> I <input type="checkbox"/> II <input type="checkbox"/> III	
2. Kepala Poyek Penelitian		
a. Nama lengkap dan Gelar	: Drs. Budi Prasetyo, M.Si.	
b. Jenis kelamin	: Laki-Laki	
c. Pangkat/Golongan dan NIP	: Penata Tk.I/Gol. IIIId/131 918 696	
d. Jabatan Sekarang	: Staf Pengajar	
e. Fakultas/Puslit/Jurusan	: FISIP	
f. Univ/Ins./Akademi	: Universitas Airlangga	
g. Bidang Ilmu yang diteliti	: Ilmu Sosial	
3. Jumlah Tim Peneliti	: 3 (tiga) orang	
4. Lokasi Penelitian	: -	
5. Kerjasama dengan Instansi lain		
a. Nama Instansi	: -	
b. A l a m a t	: -	
6. Jangka waktu penelitian	: 5 (lima) bulan	
7. Biaya yang diperlukan	: Rp. 3.000.000,00	
8. Seminar Hasil Penelitian		
a. Dilaksanakan Tanggal	: 7 Desember 2001	
b. Hasil Penelitian	: () Baik Sekali (V) Baik () Sedang () Kurang	



Surabaya, 7 Desember 2001



Mengetahui/Mengesahkan
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian,

(Signature)
Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.
NIP 130 701 125

ABSTRAK

Suatu bentuk model negara bisa mempengaruhi pola partisipasi rakyat terutama dalam pelaksanaan otonomi daerah yang sedang dilaksanakan. Sorotan tajam paling banyak diarahkan pada Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang menjadi landasan hukum otonomi dan pemerintah daerah. Berangkat dari kelemahan Undang-Undang tersebut maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang otonomi baru yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Diharapkan dengan adanya Undang-Undang ini akan dapat menjawab permasalahan yang ada.

Penelitian ini merupakan tipe penelitian deskriptif yaitu melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskriptif, menganalisa dan menyajikan fakta secara sistematis. Metode pengumpulan data yang digunakan dengan pengambilan data sekunder yang diperoleh dari media massa dan bahan pustaka lainnya. Teknik analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif yang lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta analisis terhadap dinamika hubungan antara pelaksanaan otonomi daerah yang dilihat melalui Undang-Undang otonomi daerah serta partisipasi rakyat dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

Dari hasil penelitian didapatkan bahwa sebagian organisasi jabatan-jabatan negara yang merupakan satu kesatuan merupakan keleluasaan untuk mengatur urusan-urusan negara yang oleh pemerintah pusat diserahkan pengaturan dan pengurusannya kepada daerah. Dalam pembiayaan berarti bahwa pemerintah daerah yang otonom mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri dalam anggaran keuangan daerah yang bersangkutan.

Antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat secara organisatoris tidak mempunyai hubungan langsung, ini berarti pemerintah daerah merupakan bawahan dari pemerintah pusat dengan kewajiban pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat. Pejabat daerah juga tidak tergantung secara langsung kepada pemerintah pusat. Pelaksanaan tugas pejabat-pejabat daerah ini tidaklah dilakukan atas perintah dari pemerintah pusat dan juga pelaksanaan tugasnya tidaklah dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat.

Perbedaan pemikiran tentang pentingnya peranan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah menimbulkan variasi dalam susunan jabatan tertinggi pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya mengenai kedudukan dan wewenang kepala daerah.

KATA PENGANTAR

Dengan selesainya kegiatan studi tentang Studi Model Negara dan Implikasi Partisipasi Rakyat Dalam Otonomi Daerah (Studi Kasus UU No. 22 tahun 1999) ini maka dengan ini disampaikan Laporan akhir hasil studi sebagai bagian yang dipersyaratkan dalam Surat Perjanjian Kerjasama yang telah ditetapkan. Sebagai sebuah hasil studi kerjasama, maka diharapkan ada banyak masukan, kritik dan saran yang membangun bagi penyempurnaan hasil studi sejenis ini di masa mendatang.

Kami juga tidak lupa berterima kasih kepada pihak-pihak terkait yang telah banyak membantu pelaksanaan studi ini baik secara langsung maupun tidak langsung. Bantuan yang telah diberikan sangat mendukung baik dalam proses maupun penyelesaian laporan studi ini.

Atas dukungan, kritik dan saran yang diberikan, kami mengucapkan terima kasih.

Surabaya, Desember 2001

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

Halaman

Abstrac	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	
BAB I	PENDAHULUAN
1. Latar Belakang	1
2. Perumusan Masalah	3
3. Tujuan Penelitian	5
4. Manfaat Penelitian	5
5. Kerangka Teori	6
6. Definisi Konsep	20
BAB II	METODE PENELITIAN
1. Tipe Penelitian	24
2. Metode Pengumpulan Data	24
3. Tehnik Analisis Data	25
4. Jadwal Penelitian	25
BAB III	HASIL DAN PEMBAHASAN
1. Perbandingan Isi UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999	26
2. Wacana Otonomi Daerah	31
3. Beberapa segi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan Indonesia	36
BAB IV	PENUTUP DAN KESIMPULAN
DAFTAR PUSTAKA	49

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dasar hukum pelaksanaan pemerintahan di daerah sarat dengan perubahan. Perubahan ini seiring dengan dinamika, situasi serta aspirasi yang timbul dijamannya. Pergantian konstitusi Indonesia dari UUD 1945, KRIS dan UUDS 1950 secara langsung mempunyai pengaruh kepada pengaturan dasar-dasar pemerintahan di daerah. Perubahan orientasi dasar-dasar pemerintahan daerah tidak saja terjadi karena perubahan UUD yang pernah berlaku di Indonesia dalam suatu kurun waktu tertentu tetapi juga di dasari dengan banyak pertimbangan, diantaranya keinginan untuk memberi otonomi daerah yang lebih besar kepada pemerintah daerah. Dalam beberapa peraturan per-undang-undangan yang pernah berlaku, keinginan untuk memberi otonomi kepada pemerintah daerah dapat ditemukan dengan segala kualifikasinya: Otonomi riil, otonomi nyata dan bertanggungjawab, dll. Sebuah kenyataan yang juga tersirat dalam konsep otonomi yang ada, bahwa ada pertimbangan dan dasar-dasar tertentu yang pada kenyataannya justru mempunyai pengaruh besar dalam pelaksanaan pemerintah daerah untuk memberi batasan-batasan atau kualifikasi bagi pelaksanaan otonomi. Pertimbangan atas dasar-dasar tersebut dikembangkan dari asumsi-asumsi yang mempunyai landasan formal yang sama kuatnya dengan landasan atau dasar otonomi.

Ketentuan pasal 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik. Sebagai negara kesatuan memberikan dasar pembatas bagi pengembangan otonomi. Dalam praktek pelaksanaan konsep tentang



negara kesatuan (*eenheidstaat*) yang terdapat di dalam penjelasan pasal dapat menjadi aktor pengganggu bagi mereka yang ingin memperjuangkan sebuah otonomi daerah yang kuat. Dengan asas *eenheidstaat* yang tidak memberikan tempat “*staat*” di dalamnya dan diperkaya dengan pengalaman historis pergolakan daerah menentang pemerintah pusat mengakibatkan kewaspadaan yang berlebihan terhadap daerah yang mempunyai pemerintahan kuat. Sehingga pemerintah daerah dioposisikan sebagai ancaman terhadap daerah yang mempunyai pemerintah pusat mengakibatkan kewaspadaan yang berlebihan terhadap daerah yang mempunyai pemerintahan kuat. Sehingga pemerintah daerah diposisikan sebagai ancaman terhadap eksistensi pemerintah pusat. Pengembangan konsep yang mendukung kesatuan negara, dalam negara kesatuan semisal Wawasan Nusantara pada galibnya lebih memberi bentuk kuatnya pemerintah pusat. Konsep wawasan atau cara pandang bahwa Indonesia merupakan satu kesatuan ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan, lebih memberikan ruang gerak pemerintah pusat untuk memonopoli kewenangan ketimbang memberi kesempatan kepada pemerintah daerah untuk berkembang mandiri dan dalam skala optimal. Pemusatan secara sentralistik kepada pemerintah pusat tidak saja beraspekkan teknis pemerintah tetapi juga ekonomi maupun politik (*Harjono, seminar 21 September 1998 di Ubaya*). Pada aspek politik menyebabkan bahwa semua persoalan diwilayah Indonesia adalah persoalan Jakarta. Elit-elit pusat menentukan nasib daerah, bahkan untuk menjadi orang kuat di daerah harus menjadi bagian elite orang kuat di pusat lebih dahulu. Tidak mengherankan jika selama ini kepala daerah di tentukan oleh menteri dalam negeri bahkan Presiden. DPRD menjadi “tukang stempel” dan terjepit antara rakyat yang memilihnya dan kepala daerah pun ikut menentukan penyaluran modal-modal kedaerah,

sehingga meskipun sumber-sumber daya alam melimpah di daerah akan sangat bergantung pada pemerintah pusat dalam pengelolaannya. Konsentrasi kekuasaan pemerintahan pada pemerintah pusat menyebabkan konsentrasi kekuatan ekonomi pemerintah pusat. Perkiraan kasar bahwa jumlah uang yang beredar 70 Universitas berada di Jakarta menggambarkan dengan jelas betapa tersentralisasinya aktifitas ekonomi di Jakarta.

Baru dalam era reformasi masyarakat secara terang-terangan menyampaikan protesnya, bersamaan dengan goyahnya pusat akibat gejolak yang menyebabkan pergantian pimpinan secara mendadak. Maka tidak mengherankan kalau diskusi dan tuntutan ekonomi luas yang diprakarsai dan dimotori oleh kalangan diluar badan politik yang mewakili rakyat dalam lembaga perwakilan. Misalnya di Bandung ada Bappertal (Badan Pengawas Pelaksanaan Reformasi Total), di Ujung pandang ada sekelompok mahasiswa Universitas Hasanuddin yang menamakan diri Aksi Solidaritas Mahasiswa UNHAS, di Yogyakarta ada tim Perumusan Sumbangan Pemikiran Universitas Gajah Mada.

1.2 Rumusan Masalah

Sorotan tajam paling banyak diarahkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang menjadi landasan hukum otonomi dan pemerintahan daerah. Dari berbagai diskusi dan kritik yang kategoris, dapat dikemukakan hal-hal berikut :

- Definisi pemerintah daerah mengandung kerancuan yang sangat mengacaukan pembedaan antara fungsi eksekutif (menjalankan pemerintahan) dengan fungsi legislatif (Mengemban kedaulatan rakyat melalui perwakilan).

Gugatannya adalah kepala daerah itu bertanggungjawab kepada rakyatnya ataukah kepada pemerintah pusat; tugasnya memperjuangkan kepentingan rakyat daerah ataukah kepentingan pemerintah pusat; tunduk kepada DPRD ataukah kepada atasan dipusat.

- Undang-Undang ini pada dasarnya mengartikan otonomi lebih pada kewajiban dibanding hak, dan tidak mencerminkan perimbangan hak dan kewajiban.
- Undang-Undang ini menempatkan negara lebih sebagai status quo kekuasaan secara politis maupun ekonomis, sehingga mengaburkan isinya yang utama sebagai perangkat dan perekat negara kesatuan.
- Undang-Undang ini terlalu banyak menjanjikan peraturan pelaksana yang pembuatannya dilakukan oleh pemerintah pusat dan kenyataannya banyak terbengkalai.
- Menempatkan kekuasaan tertinggi ditangan eksekutif dengan akibat kepala daerah tidak harus bertanggungjawab kepada DPRD, tetapi cukup memberikan keterangan saja karena dewan hanya merupakan perangkat daerah.
- Syarat bahwa calon kepala daerah harus mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup dibidang pemerintahan menyebabkan hanya pegawai negeri (sipil dan militer) saja yang memenuhi syarat untuk dicalonkan sebagai kepala daerah (**Kompas, 19 Desember 1998**).

Berangkat dari kelemahan undang-undang tersebut maka pemerintah menerbitkan Undang-undang otonomi baru yaitu Undang-undang No. 22 tahun 1999. Diharapkan dengan adanya Undang-undang ini akan dapat menjawab permasalahan yang ada. Yang

menjadi pertanyaan adalah apakah Undang-undang baru ini cukup representatif mengatur otonomi daerah dalam konteks desentralisasi penyelenggara pemerintah (hubungan pusat-daerah) dalam kaitannya dengan bentuk negara dan partisipasi rakyat dalam mewujudkan *grass root democracy*. Untuk menjawab pertanyaan ini maka salah satu cara yang dapat digunakan adalah dengan melakukan perbandingan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang terdahulu (Undang-undang No. 5 1974).

1.3 Tujuan Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan mendapatkan informasi secara komprehensif tentang pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999, khususnya yang berkaitan dengan bentuk negara dan partisipasi rakyat dalam mewujudkan *grass root democracy*.
2. Berupaya untuk memperoleh pemahaman secara komprehensif berbagai sebab (faktor-faktor) yang menyebabkan model partisipasi rakyat tersebut.
3. Mengkaji sampai sejauh mana implikasi yang muncul dari model partisipasi rakyat tersebut terhadap bentuk negara yang akan berkembang kemudian.

1.4 Manfaat Penelitian

Lewat penelitian ini diharapkan memperoleh manfaat:

1. Memberikan informasi secara komprehensif tentang pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999, khususnya yang berkaitan dengan bentuk negara dan partisipasi rakyat dalam mewujudkan *grass root democracy*.
2. Memberikan pemahaman secara komprehensif berbagai sebab (faktor-faktor) yang menyebabkan model partisipasi rakyat tersebut.

3. Memberikan kajian implikasi yang muncul dari model partisipasi rakyat tersebut terhadap bentuk negara yang akan berkembang kemudian.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Teori Kedaulatan Rakyat (Demokrasi)

Dalam *Webster's New Collage Dictionary* didapat keterangan bahwa *democracy* berasal dari kata *demos* dan *cratien* (bahasa Yunani) yang berarti rakyat dan kekuasaan. Jadi titik fokus dari pada demokrasi adalah kekuasaan rakyat. Kekuasaan rakyat timbul dari kekuasaan yang melekat pada individu-individu yang disatukan mengingat kekuasaan melekat pada setiap orang untuk mengatur dan mempertahankan diri. Dengan demikian kekuasaan rakyat bertujuan untuk melindungi dan mempertahankan seluruh rakyat agar kehidupannya menjadi aman, tertib, adil dan sejahtera.

Dalam mencapai tujuannya, maka dipilih orang-orang yang dianggap cakap untuk melaksanakan pemerintahan, dimana orang-orang tersebut adalah orang-orang yang menang secara mayoritas dalam pemilihan umum. Walaupun demikian, pemerintah tidak boleh membedakan ataupun memenangkan satu golongan ataupun kelompok tertentu. Hal ini diperkuat oleh Profesor Hertz dalam buku "*Political Realism and Political Ideology*" yang menyatakan bahwa "Demokrasi ialah semacam pemerintahan dimana tidak ada seseorang anggota masyarakat atau kelompok pun yang mempunyai hak prerogatif politik". Jadi pemerintahan yang dilakukan semua untuk semua sebagai penentangan terhadap kepentingan perorangan atau kepentingan kelompok yang terpisah (Sukarna, 1990:37). Menurut Dahl, Demokrasi adalah suatu sistem politik dimana para anggotanya saling memandang antara yang satu dengan yang lainnya sebagai sebagai

orang-orang yang sama dipandang dari segi politik, dan mereka itu secara bersama-sama berdaulat, dan memiliki segala kemampuan, sumber daya dan lembaga-lembaga yang mereka perlukan demi untuk memerintah diri mereka sendiri (Dahl, 1992:1).

Dalam pemerintah berkewajiban untuk bertanggungjawab kepada yang diperintah karena antara pemerintah dan yang diperintah mempunyai fungsi diatur yang dibuat dan disetujui dapat dijalankan. Karena itulah Plamenantz mengatakan bahwa : “Demokrasi berarti pemerintahan oleh orang-orang yang dipilih secara bebas dan bertanggungjawab terhadap yang diperintah” (Sukarna, 1990:39). Sehingga tidak salah jika Abraham Lincoln mendefinisikan bahwa demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

1.5.2 Teori Negara

Sejarah Dan Teori Terjadinya Negara Sudah menjadi kodrat alam bahwa manusia sejak dahulu kala selalu hidup bersama-sama dalam suatu kelompok. Dalam kelompok manusia itulah mereka berjuang bersama-sama mempertahankan hidupnya: mencari makan, melawan bahaya, serta melanjutkan keturunan.

Kelompok manusia ini bersifat nomaden tetapi setelah mereka mengenal peternakan dan bercocok tanam mereka tidak lagi berpindah-pindah tetapi mereka mendiami suatu kawasan tertentu. Dan untuk mengatur dan memimpin mereka. Mereka menugaskan kepada seseorang atau sekelompok kecil orang dari mereka. Kepada pemimpin kelompok di berikan kekuasaan tertentu dan anggota kelompok diharuskan mentaati peraturan dan perintah dari pemimpinnya. Maka timbullah dalam kelompok itu sesuatu kekuasaan “pemerintahan” yang amat sederhana. Lama kelamaan kelompok

tersebut berkembang menjadi lebih besar sehingga diperlukannya suatu organisasi yang lebih teratur dan lebih berkekuasaan.

Organisasi itu amat diperlukan untuk melaksanakan dan mempertahankan peraturan-peraturan hidup agar dapat berjalan lebih tertib. Organisasi yang mempunyai kekuasaan itulah yang dinamakan negara.

Definisi negara menurut para ahli adalah sebagai berikut : Negara menurut **Prof. Mr. R Kranenburg** : Negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa, dengan tujuan untuk menyelenggarakan kepentingan bersama. (Soehino, 1991:205). Negara menurut **Hans Kelsen** : Negara itu pada hakekatnya adalah merupakan Zwangsordnung suatu tertib hukum atau tertib masyarakat yang mempunyai sifat memaksa yang menimbulkan hak memerintah dan kewenangan tunduk (Soehino, 1991:179). Negara menurut **Mirriam Budiarto**, negara adalah sebuah institusi yang terbentuk dari keberadaan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu teritori tertentu, dengan peraturan yang mereka susun dan disepakati bersama untuk mengatur kehidupan mereka , pada hakekatnya fungsinya adalah sebagai alat untuk mengintegrasikan golongan-golongan masyarakat atau unit-unit pemerintahan dalam kehidupan bersama (**Budiarto, 1977:139**).

Munculnya gagasan untuk mengubah bentuk negara ke negara federal, belakangan ini sangat berkaitan dengan lemahnya peran pemerintah di negara kesatuan dalam mengatasi krisis selama sejarah negara ini dan menguatnya tuntutan pembagian kekuasaan dan keuangan yang adil antara pemerintah pusat dan daerah.

Menurut **Prof. Mr. R Kranenburg**, ahli Ilmu negara umum dari Belanda, bahwa didalam negara federal kekuasaan pembuat Undang-Undang pusat menetapkan peraturan

mengenai perkara yang disebutkan satu persatu. Meski pembagian kekuasaan tidak dirinci. Pembagian kekuasaan yang dirinci adalah pemerintah pusat, sisanya menjadi kekuasaan negara bagian. Begitu pula sebaliknya yang dirinci kekuasaan negara, sementara sisanya menjadi kekuasaan pemerintah pusat atau pemerintah federal.

Pelaksanaan kekuasaan dalam negara kesatuan juga dikenal adanya pemencaran (tetap dalam pengawasan dan kendali) kekuasaan kebawah yang dikenal dengan otonomi, hak untuk mengurus rumah tangga sendiri bagi bagi daerah sejauh yang dibenarkan oleh pemerintah pusat.

Didalam negara federal juga terdapat sifat otonomi, cuma otonomi ini bukan pemberian pemerintah pusat, tetapi muncul dari daerah-daerah yang bersatu dalam satu negara berbentuk federasi.

Menurut Laski pembagian kekuasaan kebawah sama dengan konsep otonomi yang sentralistik dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pemencaran kekuasaan kebawah dalam sisitem penyelenggaraan kekuasaan negara di Indonesia sudah termuat dalam UUD 1945, meski tidak secara rinci memuat pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Menurut Harun Al Rasyid, perubahan bangun negara (*statsbow*) atau ikatan kenegaraan (*statenverbinding*) dari negara kesatuan menjadi negara serikat, tentu saja harus dengan syarat bahwa proses pembangunan bangsa (*nation-Building*) dianggap sudah selesai. Setiap usaha atau gerakan yang bertujuan memcah persatuan dan kesatuan bangsa harus ditumpas. Faktor integrasi bangsa harus dibina dan dikembangkan.

Melihat kondisi politik dewasa ini kemungkinan besar negara kesatuan akan terus dipertahankan. Setidak-tidaknya untuk satu angkatan/ generasi lagi. Kalau negara

kesatuan yang didesentralisasi tidak memberikan kepuasan bagi daerah dimasa yang akan datang, maka tuntutan agar negara kesatuan diubah menjadi negara serikat akan marak dalam abad 21.

Model negara federal berangkat dari satu asumsi dasar bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen yang sejak awal memiliki kedaulatan pada diri masing-masing. Negara tau wilayah itu kemudian sepakat untuk membentuk sebuah federal negara dan wilayah pendiri federasi itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan mana tetap dalam lingkungan federal.

Dengan kata lain, negara atau wilayah yang menjadi anggota federasi itulah yang pada dasarnya memiliki semua kekuasaan yang kemudian diserahkan sebagian kepada pemerintahan federal. Biasanya, pemerintahan federal diberi kekuasaan penuh dibidang moneter, pertahanan, peradilan dan hubungan luar negeri kekuasaan lainnya cenderung dipertahankan oleh negara bagian atau wilayah administrasi. Kekuasaan negara bagian biasanya sangat menonjol dalam urusan-urusan domestik seperti pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan dan kemanan masyarakat (kepolisihan). Ringkasnya pembentukan suatu negara federasi melalui dua tahap yaitu :

1. Tahap pengakuan atas keberadaan negara-negara dan wilayah independen.
2. Tahap kesepakatan mereka membentuk negara federal. Ini bisa dilihat dalam sistem federalisme di Amerika Serikat dan Mlaysia.

Untuk kasus Indonesia gagasan federalisme ini cukup menarik untuk dikaji, karena membawa implikasi yang sangat jauh kedepan dan kebelakang.

Ke belakang, bisa ditelusuri dari sejak pemerintah Belanda. Lahirnya wacana kemerdekaan, dan sejarah pemerintahan kita hingga saat ini. Kedepan, kita bisa menduga-duga implikasinya terhadap negara proklamasi 1945.

Ada beberapa faktor keunikan proses federalisasi:

1. kerumitan administrasi.
2. Bahaya adanya egoisme suku dan keagamaan di masing-masing regio.

Sedangkan jenis-jenis federalisme antara lain :

1. Federasi murni.
2. Federal arrangements.
3. Associated States (Assosiasi dengan suatu negara induk yang memiliki wewenang federasi).

Suatu hal yang menjadi ciri khas federalisme yaitu “ pembagian kekuasaan” (division of power) antar tingkat pemerintah yakni antara negara federal dengan negara-negara bagian.

1.5.3 DEMOKRATISASI

Akhir-akhir ini istilah “demokrasi dan “demokratisasi” sering menjadi topik umum. Demokrasi dapat dilihat sebagai suatu ideologi. Dia juga dapat dilihat sebagai suatu sistem yang mengoperasionalkan ideologi. Merumuskan suatu ideologi dalam garis-garis besar tidak terlalu sukar akan tetapi mengoperasionalkannya itulah yang paling sulit. Di Indonesia kita sedang dalam tahap operasionalisasi, dan hal itu terpaksa dilakukan dalam suasana keterbatasan baik moril maupun material.

Tidak dapat dibantah bahwa pembangunan dibidang ekonomi sebagian besar telah berhasil. Kemajuan yang telah dicapai dalam beberapa tahun terakhir ini dapat dibanggakan. Tidak hanya bidang ekonomi, akan tetapi juga dibidang kesehatan masyarakat terutama dibidang pendidikan, sekalipun karena luasnya wilayah dan banyaknya penduduk Indonesia, terpaksa kuantitas diutamakan daripada kualitas. Akan tetapi pembangunan dibidang politik agak terabaikan. Hal ini dapat dimengerti sebab kehidupan yang wajar merupakan hal yang paling mendesak untuk ditangani.

Secara historis, demokratisasi berarti redistribusi sumber-sumber politik sembari mengurangi kepincangan politik yang berlaku. Selanjutnya demokratisasi tidak pernah dapat menghindari kerugian selama kesenjangan dalam distribusi sumber-sumber politik tetap berlaku, dan pluralisme demokrasi akan gagal memenuhi kemungkinan demokrasi berskala luas.

Perdebatan antara negara federasi dan otonomi sebenarnya telah menjadi perdebatan lama. Wacana negara federasi telah digulirkan oleh Amien Rais dalam pemilu tahun 1999 silam. Pro dan kontrapun bermunculan dari politisi, negarawan maupun pengamat politik dalam menanggapi bentuk pemerintahan ideal apakah masih berbentuk negara kesatuan, federasi, kesatuan dengan otonomi khusus, ataukah negara kesatuan dengan otonomi seluas-luasnya.

Tidak bisa dipungkiri bahwa banyak konflik berpusat pada peran negara dalam masyarakat dan berawal dari struktur dan tatanannya. Hampir semua negara merupakan organisasi yang paling kuat, bahkan bila ia tidak terlalu efektif dalam melaksanakan kebijakan. Kendali terhadap negara biasanya memberikan akses terhadap kekuatan ekonomi karena negara merupakan satu alat utama reproduksi kapital. Akibatnya,



terdapat persaingan yang ketat untuk mendapatkan kekuasaan alat-alat negara, dan persaingan inilah yang merupakan sebab dari sekian banyak konflik masa kini. Konflik-konflik ini bisa di cegah atau ditengahi melalui kebijakan resmi, seperti redistribusi melalui mekanisme aksi alternatif, pengakuan hukum pribadi dan pluralisme lainnya, undang-undang pemilihan umum yang lebih adil dan bentuk-bentuk pembagian kekuasaan.

Dikeluarkannya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 merupakan resolusi dari pemerintahan Indonesia yang dimaksud untuk mencegah konflik-konflik yang kemungkinan besar akan muncul dalam kondisi yang lebih parah dalam negara yang sedang mengalami transisi demokrasi. Akan tetapi kebijakan pemerintah untuk memberi otonomi seluas-luasnya pada daerah masih belum dianggap menjadi solusi terbaik. Dipisahkannya UU perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dengan Undang-undang tentang Pemerintahan Pusat dan Daerah, menunjukkan dengan sangat jelas, bahwa masih terdapat siasat yang disimpan oleh pemerintah pusat. Artinya desentralisasi tidak diberikan secara optimal dan masih menyimpan sejumlah alat kontrol, termasuk kontrol terhadap sumberdaya.

Arbi Sanit juga pesimis bahwa otonomi luas yang ditawarkan oleh pemerintah ini akan bisa menjamin terwujudnya demokrasi. Bahkan ia mengatakan bahwa otonomi luas juga tidak bisa menjamin hilangnya intervensi pusat. Lebih lanjut Arbi mengatakan, dengan otonomi luas ada lima kekuasaan sentralis, yakni politik luar negeri, agama sistem peradilan, moneter dan militer. Sedangkan dengan federasi menurut Arbi hanya ada tiga sentralisasi, yakni politik luar negeri, moneter dan militer (Kompas, 2 Desember 1999).

1.5.4 OTONOMI, FEDERAL DAN DEMOKRATISASI

Menurut Dr. J. Kristiadi dalam artikelnya berjudul otonomi, federal dan demokratisasi yang diterbitkan dalam Harian Umum Suara Pembaharuan yang lebih penting adalah bagaimana menempatkan semuanya pada konteks membangun sistem yang lebih demokratis tidak ada gunanya.

Kristiadi juga menyatakan pesimis dari pelaksanaan otonomi daerah ini, karena ia menganggap bahwa sumber daya manusia di daerah belum mampu untuk mengontrol parlemen lokal. Terlebih-lebih diluar pulau Jawa, parlemen lokal benar-benar lemah. Jika kondisi ini terus berlangsung akan melahirkan sistem otoriter baru didaerah. Bagi Kristiadi otonomi bukan cuma soal profit sharing tetapi juga power sharing.

Kristiadipun juga tidak setuju dengan konsep federasi maupun kemerdekaan. Yang paling signifikan bagi ia ialah bagaimana membangun demokrasi. Demokrasi yang menurutnya siapa yang memerintah mendapat mandat dari yang diperintah. Demokrasi yang diperintah oleh mayoritas lewat pemilihan umum, bukan karena etnik, atau karena statistik. Juga harus ada konstitusi yang membatasi perilaku penguasa, bukan konstitusi yang ditafsirkan sesukanya.

Jadi pada dasarnya persoalan utama bukan terletak pada otonominya, melainkan pada aspek demokrasinya, sebab sentralis yang demokratis, ruang untuk merusak baik yang dilakukan pemerintah maupun swasta menjadi sempit karena ada kontrol dari masyarakat.

1.5.5 HUBUNGAN KEUANGAN YANG DEMOKRATIS

Dalam pendekatan hubungan keuangan pendapatan , pemerintah pusat menyerahkan semuanya pembiayaan daerah kepada masing-masing daerah. Dari hasil-hasil pendapatan daerah diserahkan sepenuhnya pengelolaannya dan alokasi dananya kepada tiap-tiap daerah. Jadi tiap-tiap daerah mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur anggaran pengeluaran yang disesuaikan menurut kebutuhan mereka. Pihak pusat tidak memiliki campur tangan untuk menginterfensi anggaran keuangan rumah tangga daerah. Pemerintah pusat hanya akan campur tangan ketika pendapatan suatu daerah dianggap tidak mencukupi untuk pembiayaan pengeluaran dan belanja. Campur tangan inipun hanya sebatas pemberian bantuan atau sumbangan keuangan bukan pada tataran pengaturan distribusi dan alokasi keuangan.

Memang dalam pendekatan ini memiliki segi kelemahan, dimana daerah-daerah yang kaya akan mengalami peningkatan pembangunan yang cepat sedang bagi daerah yang miskin akan semakin ketinggalan. Namun hal ini dapat diminimalisir dengan distribusi silang anggaran oleh pemerintah pusat. Misalnya beberapa persen dari pendapatan daerah – daerah yang kaya disetorkan ke pusat untuk kemudian dipergunakan untuk membantu daerah-daerah yang miskin. Atau bantuan keuangan dari pusat untuk daerah yang kaya (DAU) dicabut atau dikurangi untuk diberikan kepada daerah-daerah yang miskin. Walaupun begitu, jika apa yang dikehendaki oleh Kristiadi adalah yang penting pembangunan sistem demokrasinya, maka sistem hubungan keuangan melalui pendekatan pendapatan mungkin cara yang terbaik.

1.5.6 KEKUATAN OTONOMI

Menurut Andi tidak relevan membedakan otonomi daerah antara Unitary State dengan Federal State, karena pada hakekatnya bentuk pemerintahan pada kedua sistem itu adalah sama, yaitu pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Konsep otonomi (kewenangan suatu daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya) pada kedua sistem tersebut hanya berbeda pada asalnya saja.

Negara kesatuan ada karena memproklamirkan diri sebagai bangsa yang berdaulat seperti yang terjadi pada bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945- yang mana pemerintah pusat sangat memegang peran sentral dalam kehidupan bernegara, daerah hanya berperan membantu pemerintah pusat. Otonomi pada negara dengan sistem kesatuan ini lebih merupakan pemberian dari pusat kepada daerah. Hal tersebut tentu saja sangat berbeda dengan konsep otonomi yang terdapat pada negara federal. Wewenang pemerintahan pada negara dengan sistem pemerintahan federal ini justru lebih besar pada daerah (negara bagian). Hal ini dikarenakan proses kelahiran negara federal itu sendiri. Negara ini ada karena negara-negara bagiannya yang sebelumnya adalah negara yang memang telah ada dan berdaulat. Negara-negara tersebut kemudian bersatu dan meleburkan diri membentuk sebuah federasi (negara federal). Karena negara federal itu terbentuk dari peleburan negara-negara bagian yang telah berdaulat sebelumnya, kewenangan pemerintah federalpun sifatnya terbatas. Dan kewenangan itupun diperoleh dari pemberian negara bagian yang sebelumnya telah memperoleh kesepakatan mengenai kewenangan apa saja yang akan diberikan kepada pusat. Misalnya masalah keuangan, fisik dan hukum.

Untuk Indonesia akhir-akhir ini banyak elit politik yang mulai berpikir bagaimana seandainya kalau pemerintahan di Indonesia ini dilaksanakan seperti pemerintahan pada negara federal. Karena kelihatannya pemerintahan pada negara federal ini lebih demokratis. Pada bentuk negara yang federal ini daerah benar-benar diberi keleluasaan mengatur urusan rumah tangga daerahnya. Hal tersebut seperti yang dikatakan oleh Andi. Kalau dimaksudkan untuk mengganti bentuk negara Indonesia dari negara kesatuan menjadi negara federal sangatlah tidak tepat. Sebenarnya akar permasalahan yang terjadi di Indonesia ini yang menyebabkan banyak daerah yang ingin melepaskan diri dari Indonesia, mengganti bentuk negara dan ada daerah yang menuntut otonomi yang diperluas- adalah masalah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Yang terjadi selama ini pusat terlalu dominan dalam kehidupan bernegara, bahkan sampai-sampai menginterfensi urusan berkeluarga. Selain itu pusat terlalu otoriter dan kekuasaan pemerintahannya terlalu sentralistik, sehingga pusat bisa dengan leluasa menghisap sumber daya daerah. Keadaan seperti ini tentu saja tidak disenangi oleh daerah-daerah terutama daerah yang kaya akan sumber daya alam seperti Aceh, Irian Jaya, Riau dan Kalimantan. Daerah-daerah tersebut akan berpikir bahwa tanpa harus bergabung dengan Indonesiapun mereka bisa menikmati kehidupan yang lebih baik. Lalu mengapa harus bergabung dengan Indonesia kalau kekayaan daerahnya hanya akan dibawa ke pusat ? tanpa mempertimbangkan nasib daerah yang menghasilkan tersebut ?.

Seperti diketahui, model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu ada dua macam, yaitu : Agency model dan partnership model. Pada Agency model, kewenangan daerah sangat terbatas, kebijakan pemerintah bersifat sentralistik, tidak ada keleluasaan daerah. Model hubungan pemerintah seperti inilah yang selama ini diterapkan di

Indonesia, yang menyebabkan daerah tidak berkembang, karena harus menunggu kebijakan daerah dari pusat. Di era reformasi ini, yang mana isu demokrasi dan HAM begitu seringnya dibicarakan, pemerintah kita berusaha untuk menerapkan partnership model. Model ini lebih demokratis daripada agency model, karena pada hubungan pemerinthan ini, daerah benar-benar diberi keleluasaan untuk mengatur rumah tangga daerahnya. Pemerintah Daerah dianggap sebagai partner pusat, walaupun masih dalam jalinan hubungan yang subordinatif. Pemerintah daerah punya legitimasi tersendiri dan berwenang menyusun perundangan daerah, selain itu hubungan antara pusat dan daerah bersifat resiprokal (timbang balik).

Solusi masalah hubungan pemerintahan seperti yang ditulis Andi dalam Demokratisasi dan Desentralisasi, model yang diusulkan sama dengan model partnership model. Desentralisasi dan otonomi daerah yang kita perjuangkan sekarang harus dilaksanakan dengan prinsip yang demokratis, karena kalau tidak dilakukan dengan prinsip demokratis pelaksanaan otonomi akan menimbulkan raja-raja kecil di Indonesia yang kekuasaannya mungkin saja lebih diktator dari rezim otoriter orde baru.

Masalah federasi tidak bisa disamakan dengan desentralisasi, karena bentuk negara federasi tidak bisa dibandingkan dengan masalah penyebaran atau pembagian kekuasaan (desentralisasi), walaupun keduanya sama-sama menunjukkan pemberian kewenangan yang luas pada daerah. Bentuk negara baik itu federasi atau unisitas/persatuan, tidak memberi dampak yang langsung terhadap penyebaran kekuasaan (desentralisasi atau dekonsentrasi). Yang berdampak langsung terhadap penyebaran kekuasaan itu adalah demokratisasi. Jika suatu negara demokratis, maka kecenderungan kekuasaan pada negara tersebut akan menyebar. Tetapi jika suatu negara itu kurang

demokratis, maka kecenderungan penyebaran kekuasaan pemerintahannya akan terpusat sentralistis.

Otonomi daerah pada negara yang berbentuk federasi. Perbedaan ini sebenarnya didasari oleh awal terbentuknya negara tersebut. Otonomi pada negara kesatuan lebih mengarah ke pembantuan pemerintah pusat. Daerah difungsikan membantu pemerintah pusat karena berkaitan dengan keterbatasan pemerintah pusat dalam melayani masyarakatnya. Sedangkan otonomi pada negara federal, lebih merupakan kewajiban pemerintah di daerah negara bagian kepada rakyat di daerah tersebut. Justru pemerintah pusatlah yang diberi hak dan kewenangan mengatur daerah.

Merubah pasalk-pasal tentang negara kesatuan menjadi negara federal melalui sidang umum MPR merupakan sesuatu yang kurang pas dan tidak benar. Hal tersebut dikarenakan bahwa :

- a. Negara federal lahir dengan sifat bottom-up dan bukan top-down. Yang dengan sifat tersebut, negara federal itu ada karena dibentuk oleh negara-negara bagian dan bukan prakarsa pusat.
- b. Keberadaan MPR dibentuk dalam konteks negara kesatuan dan bukan dalam konteks negara federal. Yang mana lebih dari 50 % anggota MPR adalah orang-orang yang ditunjuk pusat dan lebih 30 % anggota MPR tersebut tidak sesuai dengan daerah yang diwakilinya. Adalah sesuatu yang tidak mungkin membentuk negara federal yang notabene pembentukannya berasal dari aspirasi rakyat yang bottom-up karena wakil rakyat yang duduk di MPR tersebut belum tentu merupakan representasi rakyatnya.

Karena anggota MPR masih merupakan representasi dari kehendak rakyat keseluruhan, Andi Malarangeng mengusulkan agar diadakan referendum untuk

menentukan apakah kita akan tetap bertahan dengan konsep negara kesatuan atau akan berubah menjadi negara federal. Perlu dipertanyakan konsekuensi-konsekuensi apa yang akan terjadi di Indonesia jika referendum menghasilkan :

- a. Kemenangan tipis pada salah satu kubu (yang menghendaki negara kesatuan atau federasi). Bisa saja kubu yang kalah tipis dalam referendum tidak menerima kekalahannya itu dan meminta referendum ulang. Yang tentu saja usulan pihak yang kalah ini tidak akan diterima oleh kubu yang menang tipis tersebut, akhirnya keadaan chaorpun tidak dapat dihindari. Dinegara yng pendidikan politiknya belum maju seperti Indonesia ini, hal itu besar sekali kemungkinannya terjadi.
- b. Di suatu propinsi, kemenangan diperoleh oleh kubu federasi dan di daerah lain dimenangkan oleh kubu negara kesatuan. Tentunya hal ini akan menimbulkan chaos bahkan mungkin bisa terjadi perang saudara.

1.6 DEFINISI KONSEP

Konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian, karena merupakan definisi singkat dari suatu fakta atau gejala yang menjadi objek perhatian dari peneliti. Konsep merupakan definisi dari apa yang perlu diamati, konsep menentukan adanya hubungan empiris (joronongrat :1982, Hal.21).

Untuk menghindari adanya bias terhadap beberapa konsep yang berkaitan dengan masalah penelitian ini, maka akan diberikan batasan-batasan dari beberapa hal berikut :

1.6.1 Hubungan Negara dan Masyarakat

Untuk memahami pola hubungan negara dan masyarakat maka teori dan konsep yang dipakai adalah yang berkaitan dengan bentuk-bentuk negara serta hubungannya dengan masyarakat dalam dimensi pendekatan yang berbeda-beda. Para teoritis klasik mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Marx lebih melihat pada struktur ekonomi, arah dan lingkungan sejarah, latar belakang feodalisme, keterhubungan dan keterbatasannya dengan masyarakat sipil, birokrasi, pembagian kerja, sentralisasi, hukum administrasi, organisasi masyarakat dan rasionalitas, kebebasan individu, otoritas dan hirarki serta pada perkembangan patologis. Sedangkan Weber mencarinya pada kekuasaan, dominasi dan penaklukan birokrasi, hukum, rasionalitas, otoritas, penggunaan kekerasan secara syah (Bulkin, Prisma No. 8 Tahun 1984 hal.3).

Sementara tradisi liberal pluralis menjelaskan pola hubungan masyarakat dan negara memberi porsi yang besar pada individu, yang diasumsikan akan selalu mengejar kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang independen diantara kelompok-kelompok politik lainnya. Hubungan negara dan masyarakat dilihat dalam kerangka empat proses sentral modernisasi: differensiasi, otonomisasi, universalisasi dan institusionalisasi (Bulkin, Prisma No. 8 Tahun 1984, Hal.3).

David held memilah model hubungan negara dan masyarakat sipil dalam tiga bentuk hubungan, pertama, konsep hubungan dalam negara pluralis dijelaskan dalam menggunakan teori-teori demokrasi. Kedua, konsep hubungan dalam negara korporatif untuk menjelaskan pola hubungan demokrasi yang terkendali. Ketiga, konsep hubungan dalam negara Marxis untuk menjelaskan posisi negara sebagai alat dari kelas masyarakat yang domin (Held: 1989, Hal 56-78).

Arief Budiman menjelaskannya dengan menggunakan kriteria kemandirian dan kenetralan negara. Dalam hal ini beliau menggunakan empat buah bentuk negara: negara pluralis, negara Marxis, negara organis, dan negara korporatis (Arief Budiman, Prisma No. 7 Tahun 1992 Hal.4-7). Dalam hal ini O'donnel dan Schmitter menjelaskan bahwa negara korporatis adalah negara yang menyepelkan masalah kewarganegaraan, memberangus identitas politik, menghancurkan ruang gerak politik yang otonom, dan menggantikannya dengan mengontrol ruang gerak politik publik. Segala macam perdebatan harus melalui prosedur yang telah ditetapkan pemerintah (O'donnel:1993, hal. 78).

1.6.2 Pemerintahan Pusat Negara Kesatuan Republik Indonesia

Cita untuk membentuk negara kesatuan secara yuridis formal tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas menyebutkan "Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Definisi pemerintahan Pusat disini mengacu pada UU No. 5/1974 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat adalah Perangkat Negara Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantuannya.

1.6.3 Pemerintah Daerah Dan Daerah Otonom

Sebagai konsekuensi dari citra desentralisasi seperti yang tertuang dalam pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan " Pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil , dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan

negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, maka disusunlah Pemerintahan Daerah di Indonesia. Agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat berlangsung secara efektif maka pada daerah diperlukan pemberian otonomi. Definisi daerah otonom yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Menurut Undang-Undang tersebut daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

1.6.4 Keuangan Daerah

Definisi keuangan daerah disini adalah keuangan negara yang kewenangan dan pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah daerah.

165 UU 22/99



BAB II

METODOLOGI PENELITIAN

II.1. Tipe Penelitian

A. Tipe Penelitian :

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian Deskriptif, yaitu jenis penelitian yang melakukan analisis hanya sampai pada taraf diskripsi, menganalisa dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan. (Saifudin Azwar:1999).

Penetapan Lokasi Penelitian menggunakan cara purposive dengan memperhatikan karakteristik daerah. Misalnya dengan memperhatikan kriteria yaitu sebagai suatu daerah yang pluralitasnya cukup tinggi, yaitu Surabaya dan Jakarta.

B. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan ada dua yaitu pertama, pengambilan data sekunder yang diperoleh dari media massa dan bahan pustaka lainnya. Kedua, pengambilan data primer yang diperoleh dengan teknik wawancara dengan responden yang ditentukan secara purposive.

Ada dua cara yang digunakan untuk mengumpulkan data, yaitu:

- Kuesioner berstruktur yang disebarakan dengan memakai metode acak (teknik *random sampling*). Jadi responden penelitian akan disebarakan secara acak.
- Media massa lokal, nasional dan inteernasional yang secara khusus memberikan perhatian pada persoalan tersebut.

C. Teknik Analisis

Teknik analisis yang digunakan adalah analisa kualitatif yang lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisis terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati, dengan menggunakan metode ilmiah.

E. JADUAL PENELITIAN :

NO	KEGIATAN	BULAN KE					
		I	II	III	IV	V	VI
1	Persiapan penelitian						
2	Menentukan dan membuat instrumen penelitian						
3	Mengumpulkan data						
4	Mengolah/analisis data						
5	Menyusun Draft Laporan						
6	Revisi dan menyusun laporan akhir						

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. PERBANDINGAN ISI UU NO. 5 Th. 1974 DAN UU NO.22 Th. 1999

NO	UU NO. 5 TAHUN 1974	UU. NO 22 TAHUN 1999
1	<p>Pada hakekatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab</p>	<p>Daerah otonom berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.</p>
2	<p>Dalam pencalonan dan pemilihan kepala daerah TK II :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ DPRD TK II mengajukan daftar dengan 3-5 bakal calon Kepala Daerah TK II ke Gubernur KDH TK I untuk dimusyawarahkan / disepakati. ➤ Daftar dengan nama-nama bakal calon Kepala Daerah TK II yang disetujui oleh Gubernur dikembalikan ke DPRD TK II. ➤ DPRD TK II memilih kepala daerah TK II, dan mengajukan daftar dengan paling 	<p>Dalam pencalonan dan pemilihan Kepala daerah TK II :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ DPRD membentuk panitia pemilihan. ➤ Pemeriksaan bakal calon KDH dan bakal calon Wakil KDH yang diusulkan oleh fraksi-fraksi. ➤ DPRD mengadakan "hearing" dengan para bakal calon tentang visi, misi, serta rencana

	<p>sedikit dua nama calon KDH ke menteri dalam negeri, cq Gubernur KDH TK I.</p> <p>➤ Menteri dalam negeri, melalui KGH TK I memilih KDH TK II diantara calon-calon Kepala Daerah yang diajukan oleh DPRD TK II</p>	<p>kebijakan.</p> <p>➤ DPRD menetapkan paling sedikit dua pasang calon KDH dan wakil calon KDH.</p> <p>➤ Untuk propinsi, pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur dikonsultasikan dengan presiden.</p> <p>➤ Rapat paripurna DPRD memilih calon KDH dan calon wakil KDH. Pasangan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai KDH dan wakil KDH oleh DPRD.</p> <p>➤ Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disahkan oleh Presiden.</p>
3	<p>Otonomi daerah berguna untuk : melancarkan pelaksanaan pembangunan dan membina kestabilan politik. (pertimbangan pasal c)</p>	<p>Otonomi daerah yang lebih menekankan pada prinsip-prinsip : Demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.</p>

		(Pertimbangan pasal b)
4	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pengawasan preventif : dapat ditentukan bahwa peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah baru berlaku sesudah ada pengesahan oleh pejabat yang berwenang. ◆ Pengawasan Represif : Peraturan Daerah dan atau keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang. (pasal 68 dan pasal 70). 	<p>Pengawasan menekankan pengawasan represif (memberikan kebebasan Kepada Daerah dalam mengambil keputusan, memberikan peran kepada DPRD sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi (Penjelasan Pasal 1.10).</p>
5	<p>Pembentukan susunan organisasi dan formasi Dinas Daerah ditetapkan dengan perda sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri (pasal 49 (2)).</p>	<p>Perangkat Daerah dibentuk sesuai dengan kebutuhan daerah, berdasarkan pedoman dari pusat untuk susunan organisasi, formasi dan persyaratan jabatan (Pasal 60;65;68)</p>
6	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mendagri untuk TK I dan Gubernur untuk TK II berwenang untuk 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak

	<p>mensahkan, membatalkan, dan menanggukkan Peraturan Daerah atau keputusan Kepala Daerah (Pasal 1 (1)).</p> <p>♦ Pembinaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah.</p>	<p>memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang (penjelasan pasal 1.10).</p> <p>♦ Pembinaan lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam</p>
7	<p>Kepala Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (pasal 13 (1))</p>	<p>Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah (yang terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya) sebagai badan eksekutif daerah). Pasal 4 (2)</p>
8	<p>♦ Kepala Daerah menurut hirarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Mendagri (Pasal 22 (2))</p> <p>♦ Kepala Daerah wajib memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD (Pasal 22 (3))</p>	<p>♦ Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD (pasal 44 (2)).</p> <p>♦ Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Mendagri (Pasal 44 (4)).</p>

9	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Desa adalah suatu wilayah dengan sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat. ◆ Organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat. ◆ Kepala Desa menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa, dan merupakan penyelenggara dan penanggungjawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. 	Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.
10	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Kepala wilayah kabupaten atau kotamadya bertanggungjawab kepada kepala wilayah Propinsi, Kepala wilayah Propinsi bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (Pasal 78 (c) dan (d)). ◆ Kepala Daerah menurut hirarki bertanggungjawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri (Pasal 22 (2)). 	Daerah otonomi masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain (pasal 4 (2)).
11	Pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau menganut prinsip	...Maka dalam undang-undang ini pemberian kewenangan otonomi

<p>otonomi yang nyata bertanggungjawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak.</p>	<p>kepada daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.</p>
---	--

2.WACANA OTONOMI DAERAH

Dewasa ini muncul tuntutan sebagian masyarakat agar implementasi kebijakan otonomi luas bagi daerah dipercepat. Tuntutan otonomi penuh kini menjadi masalah yang urgen. Kelambatan dan ketidakseriusan pemerintah dalam merealisasikan otonomi dapat membawa dampak yang bukan saja memperburuk hubungan pusat-daerah, melainkan juga dampak yang mengancam integrasi bangsa.

sementara disisi lain masih terdapat sikap skeptis sebagian masyarakat terhadap kebijakan yang sama. Kendati sudah ada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Masih belum ada kepercayaan terhadap pemerintah pusat terhadap hal tersebut. Skeptisme masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah dan pemberlakuan UU No: 22 Tahun 1999 yang berlaku secara nasional. Sebab walaupun UU otonomi daerah diberlakukan, nasib rakyat tidak pernah berubah, yaitu menjadi korban eksploitasi negara di dalam semua aspek kehidupan.

Dimasa orde baru, eksploitasi itu begitu besar dan serius sehingga didaerah-daerah yang kaya sumber daya alam seperti Riau, Papua dan Aceh justru ditemukan kantung-kantung kemiskinan. Di daerah Aceh eksploitasi secara ekonomi dan penindasan memunculkan tuntutan untuk memisahkan diri dan memberlakukan sistem federal. Trauma masyarakat terhadap janji palsu otonomi daerah sangat dapat dipahami kalau kita mencermati distorsi kebijakan otonomi daerah. Distorsi terjadi pada paradigma dan cara pandang rezim sebelumnya yang menjadikan kebijakan otonomi daerah sebagai instrumen sentralisasi, eksploitasi dan penyeragaman atas daerah yang sangat beragam.

Distorsi paradigma tidak hanya berimplikasi pada ketidakjelasan arah otonomi desentralisasi politik atau hanya desentralisasi administratif, melainkan juga pada ketidakjelasan terminologi otonomi daerah itu sendiri. Artinya siapa sesungguhnya yang memiliki otonomi, pemerintah daerah (pemda). Daerah dalam pengertian wilayah atau teritorial tertentu, atau rakyat kita didaerah tidak pernah jelas.

Pada tingkat implementasi otonomi daerah sangat memprihatinkan, dimana atas nama pembangunan nasional, pemerintah pusat menguras kekayaan daerah tanpa persetujuan rakyat daerah. Realitas seperti ini yang bermuara pada menggumpalnya kekecewaan rakyat didaerah, sehingga menjadi bom waktu yang pada akhirnya mengancam keutuhan bangsa. Akibatnya meskipun ada kebijakan otonomi daerah, dalam parakteknya kebijakan tersebut justru menciptakan ketergantungan permanen pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Dan sentralisasi yang dibungkus asas dekonsentrasi terlihat dalam semua sektor kehidupan.

Ironisnya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 cenderung hendak melestarikan paradigma lama tentang otonomi daerah yang tercermin antara lain :

1. Penyeragaman titik berat otonomi pada kabupaten/kota (dati II) tanpa memperhitungkan kemampuan serta potensi setiap daerah yang berbeda dan amat beragam.
2. Kenyataan bahwa hanya ada satu UU pemerintahan daerah bagi daerah-daerah yang sangat beragam mencerminkan dengan jelas kecenderungan pemerintah pusat untuk menyederhanakan persoalan otonomi daerah.
3. Nasib adanya sejumlah pasal karet yang memungkinkan pemerintah pusat mereduksi substansi pemberian otonomi bagi daerah disatu pihak dan bahkan menganulirnya dipihak lain.

Oleh karena itu paket UU otonomi daerah yang baru sebenarnya merupakan persepsi dan penafsiran sepihak pemerintah pusat mengenai kebijakan otonomi daerah.

Aspirasi, persepsi, penafsiran rakyat daerah itu sendiri relatif belum terakomodasi didalamnya. Akibatnya, paket UU otonomi yang baru seolah-olah menjadi satu-satunya kebenaran mengenai arah bagi otonomi daerah. Dalam kaitan itu diperlukan adanya paradigma dan wacana baru mengenai otonomi daerah. Dimana otonomi daerah belum tentu dapat menjanjikan keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat daerah apabila agenda demokratisasi diabaikan. Sebab otonomi daerah tanpa diringi dengan stimultan dengan agenda demokratisasi lainnya akan menjadi perangkat yang bisa menjerumuskan daerah kepada otoritarianisme dan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) baru di tingkat lokal.

Paradigma baru otonomi daerah ini bertolak dari asumsi bahwa cita-cita demokrasi, keadilan, dan kesejahteraan bagi seluruh bangsa kita tidak semata-mata ditentukan bentuk negara dalam pengertian negara kesatuan dan negara federal. Sistem politik yang menjamin berlakunya mekanisme check and balance, distribusi kekuasaan secara sehat dan fair, adanya akuntabilitas pemerintahan, tegaknya supremasi hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), serta struktur ekonomi yang adil dan berorientasi kerakyatan jauh lebih penting dari sekedar bentuk negara.

Krisis multidimensi dan ancaman disintegrasi nasional dewasa ini tidak semata-mata bersumber pada "kesalahan" bentuk negara, tetapi lebih pada format politik sentralistik otoriter dan struktur ekonomi kapitalistik-eksploitatif yang diwariskan rezim orde baru kepada kita. Karena itu pemberian otonomi bagi daerah tidak bisa dipandang sebagai agenda yang terpisah dari agenda besar demokratisasi kehidupan bangsa. Konsekuensi logis dari carapandang ini adalah :

Pertama, otonomi daerah harus dipandang sebagai instrumen desentralisasi-demokratisasi dalam rangka mempertahankan keutuhan serta keragaman bangsa kita. Dalam kaitan ini, otonomi daerah bukan tujuan melainkan cara demokratis untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi semua unsur bangsa tanpa kecuali.

Kedua, otonomi daerah harus didefinisikan sebagai ptpnptm bagi rakyat daerah, bukan otonomi pemerintah daerah, juga bukan otonomi bagi daerah dalam pengertian suatu wilayah/teori tertentu ditingkat lokal. Kalaupun pada akhirnya otonomi daerah dilakukan oleh pemda, kewenangan itu diperoleh karena pemda dipilih melalui pemilu yang adil, jujur dan demokratis. Argumen yang mendasari pemikiran ini ialah substansi

demokrasi atau demokratisasi itu sendiri yang meniscayakan terwujudnya cita-cita kedaulatan rakyat yang mayoritasnya berada didaerah-daerah.

Ketiga, otonomi daerah merupakan hak rakyat daerah yang seharusnya inheren didalam agenda demokrasi atau demoikratisasi. Dengan begitu otonomi daerah tidak bisa didistorsikan sekedar sebagai persoalan “penyerahan urusan” atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Penyerahan urusan atau pelimpahan kewenangan hanyalah instrumen administratif bagi implementasi hak daerah didalam mengurus rumah tangga daerahnya masing-masing.

Keempat, daerah tidak bisa lagi dilihat sebagai subordinasi dari pusat. Hubungan pusat – daerah harus dipandang bersifat komplementer bagi keduanya, dalam pengertian saling membutuhkan secara timbal balik. Ini berarti bahwa kebijakan otonomi bagi setiap daerah harus dipandang sebagai perjanjian atau kontrak antara pusat daerah yang cakupannya didasarkan pada hasil dialog dan musyawarah antar pemerintah pusat dan wakil-wakil rakyat daerah. Urusan daerah didalam majelis Utusan Daerah (format baru Majelis Permusyawaratan Rakyat) secara terpisah atau bersama-sama dengan DPRD dapat mewakili rakyat daerah dalam dialog dan musyawarah tersebut.

Kelima, mengingat begitu beragamnya potensi dan kemampuan daerah-daerah, otonomi daerah yang bersifat fleksibel atau kondisional perlu diagendakan, sehingga bisa diterapkan dikabupaten atau kota propinsi atau gabungan beberapa kabupaten/kota didalam propinsi yang sama. Ini berarti bahwa perlu dibuka peluang bagi daerah melalui wakil-wakilnya untuk memilih dan menentukan, apakah mengambil hak berotonomi pada tingkat kabupaten atau kota, propinsi atau gabungan beberapan kabupaten / kota dalam

propinsi yang sama. Dengan begitu, perdebatan tentang titik berat otonomi daerah menjadi tidak relevan.

Sebagai bagian dari agenda demokratisasi, paradigma otonomi daerah mensyaratkan pula perubahan struktur perwakilan politik, berlakunya akuntabilitas pemerintahan, tegaknya supremasi hukum, dan rasionalitas birokrasi, baik ditingkat pusat maupun daerah. Karena itu paradigma baru dari otonomi daerah meniscayakan adanya perubahan struktur MPR, Sistem pemilu (menjadi distrik), restrukturisasi lembaga peradilan, dan perubahan birokrasi patrimonial yang mengabdikan kekuasaan menjadi birokrasi rasional yang melayani kepentingan masyarakat.

3. Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia

Sejak dicetuskannya Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928 gagasan akan adanya negara kesatuan Indonesia mulai nampak dalam perjuangan bangsa Indonesia. Kurang lebih lima belas tahun kemudian pada saat kemerdekaan bangsa Indonesia sampai pada puncak persiapannya, gagasan negara kesatuan tersebut dapat diwujudkan. Melalui Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan dengan panitia kecilnya serta akhirnya melalui Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 yang berlaku sebagai landasan bagi kehidupan negara dan warga negara Indonesia.

Dalam perjalanan sejarah negara Indonesia sesudah proklamasi kemerdekaannya itu gagasan negara kesatuan terpaksa di lepaskan dengan terbentuknya negara Republik Indonesia Serikat tanggal 27 Desember 1949. Namun pada saat berdirinya negara serikat

ini usaha untuk mewujudkan gagasan negara kesatuan tidak berhenti. Bentuk negara kesatuan dihapuskan. Berselang 8 bulan setelah terbentuk negara serikat itu bangsa Indonesia berhasil kembali membentuk negara kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1950.

Penuangan gagasan negara kesatuan dalam UUD 1945 dicantumkan dalam pembukaan. Ketentuan ini sebenarnya merupakan perumusan lebih lanjut dari sila Pancasila yang juga tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Salah satu sila itu ialah sila persatuan Indonesia. Ketentuan dalam pembukaan UUD 1945 dan penjelasannya itu mencerminkan penjelmaan sila Persatuan Indonesia dalam suatu bentuk negara yang pemerintahannya meliputi seluruh tumpah darah Indonesia dan meliputi segenap bangsa Indonesia. Disamping itu tercermin pula penjelmaan sila persatuan Indonesia itu dalam suatu bentuk negara yang mengatasi segala paham golongan atau perseorangan. Perumusan negara kesatuan sebagai ketentuan hukum yang berlaku terdapat dalam pasal 1 ayat 1 UUD 1945.

Dalam rangka berlakunya kembali UUD 1945 pada tahun 1960 MPRS menetapkan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana tahapan Pertama. Dalam pola tersebut terdapat paragraf yang berjudul "Organisasi Negara Kesatuan" tetapi didalamnya tidak terdapat penggarisan tentang bentuk negara kesatuan itu sendiri. Dan untuk mengetahui bentuk dan susunan negara kesatuan itu paham Logemann dapat digunakan sebagai pangkal tolak. Logemann berpendapat bahwa : "*dalam bentuk perwujudan sosialnya negara adalah organisasi, suatu rangkaian daripada fungsi-fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi ialah suatu lingkungan kerja tertentu dalam rangkaianannya dengan keseluruhannya. Fungsi itu dalam hubungannya dengan negara disebut jabatan, Negara adalah organisasi jabatan.*"

Karena negara merupakan organisasi jabatan maka dalam negara itu terdapat jabatan-jabatan yang tersusun satu sama lain dalam satu kesatuan. Jabatan-jabatan itu banyak dan bermacam-macam yang mempunyai lingkungan kerja dengan wewenangnya sendiri sesuai dengan pembagian tugas dalam organisasi tersebut. Diantaranya terdapat bagian-bagian yang masing-masing merupakan pula suatu kesatuan yang mengurus suatu jenis kebutuhan hidup tertentu (seperti misalnya departemen, jawatan, dinas-dinas) dan ada pula yang mengurus macam-macam kebutuhan hidup dari sekelompok orang yang tinggal pada suatu daerah tertentu.

Karena ada perbedaan luas daerah yang merupakan batas kekuasaan antara jabatan-jabatan yang mengurus macam-macam kebutuhan hidup dari kelompok orang-orang yang tinggal pada suatu wilayah tertentu maka, dapat dibedakan adanya jabatan-jabatan pusat dan jabatan-jabatan daerah. Dan karena jabatan-jabatan itu adalah penyelenggara pemerintahan negara (dalam arti luas), maka jabatan-jabatan itu masing-masing juga disebut pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Yang dimaksud pemerintah pusat disini (general Government) disini ialah sebagian dari organisasi jabatan-jabatan negara yang batas tugas dan wewenangnya meliputi seluruh wilayah negara yang bersangkutan. Sedang yang dimaksud dengan pemerintah daerah ialah sebagian dari organisasi jabatan-jabatan negara yang batas tugas dan wewenangnya hanya meliputi sebagian tertentu dari wilayah negara tersebut. Untuk mendapatkan bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, menurut K.C. Wheare dalam negara federal hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan coordinate dan independent. K.C Wheare mencontohkan Amerika: "*Bahwa konstitusi Amerika serikat menciptakan*

suatu kesatuan negara-negara yang diorganisir sedemikian rupa sehingga kekuasaan negara dibagi antara pemerintah pusat juga dalam urusan-urusan tertentu tidaklah tergantung pada pemerintah negara-negara yang tergabung, dan pihak lain pemerintah negara-negara bagian yang dalam masalah-masalah tertentu juga tidak tergantung pada pemerintah pusat ".

Bilamana hubungan antara general dan regional governments tidak coordinate dan tidak independent, tetapi general government subordinate pada regional governments dan dependent kepadanya pula, maka negara yang bersangkutan adalah negara konfederasi. Salah satu unsur yang harus dipenuhi untuk dapat disebut negara federal ialah bahwa negara –negara yang tergabung didalam kesatuan tersebut masih mempunyai urusan-urusannya sendiri yang tidak termasuk lingkungan kekuasaan pemerintah pusat/federal. Tanpa adanya unsur ini kumpulan negara-negara tersebut sebenarnya merupakan suatu negara kesatuan yang mungkin dengan sistem desentralisasi. Adapun hubungan kekuasaan antara general dan regional governments di Afrika selatan oleh Wheare dilukiskan sebagai berikut : " Di Afrika selatan, pemerintah daerah adalah subordinate terhadap pemerintah pusat. Pada tahun 1990, 4 buah koloni yang pemerintahan sendiri yakni Cape, Natal, Orange River dan Transvaal membentuk suatu kesatuan (Union). Dengan demikian 4 koloni tersebut akhirnya hanya merupakan propinsi-propinsi saja. Kemudian dibentuk sebuah parlemen dipusat dan ditiap-tiap propinsi dibentuk juga sebuah council. Maka council diberi kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan daerah misalnya peraturan-peraturan tentang pendidikan, pertanian, rumah sakit, munipal institusional, jalan-jalan dan sebagainya. Peraturan-peraturan tersebut diatas harus lebih dulu dimintakan persetujuan dari pemerintah kesatuan dan hanya berlaku apabila

peraturan-peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang dibuat oleh parlemen. Parlemen sewaktu-waktu dapat membubarkan, menambah atau mengurangi atau menghapuskan sama sekali kekuasaan Council”.

Dari uraian diatas dapatlah disimpulkan adanya suatu azas bahwa dalam negara kesatuan urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sedmikian rupa sehingga untuk urusan-urusan tertentu badan pemerintah yang satu tidak dibenarkan mencampuri urusan-urusan badan pemerintah yang lain. Jadi urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan. Dan diantara jabatan-jabatan dalam organisasi negara itu yang memegang kekuasaan tertinggi atas urusan-urusan itu ialah pemerintah pusat.

Berlandaskan pada azas itu maka dapatlah dimengerti mengapa dalam pasal 1 UUD 1945 pada ayat 1 ditetapkan tentang bentuk negara kesatuan dan pada ayat 2 nya ditetapkan tentang jabatan negara yang tertinggi yang memegang kedaulatan negara. Memang ada hubungan antara pembagian kedaulatan negara dengan bentuk negara yang bersangkutan. Dalam negara kesatuan Indonesia yang berdasarkan UUD 1945 kekuasaan atas unsur-unsur negara tetap merupakan suatu kebulatan dan dipusatkan pada satu jabatan MPR.

Prinsip negara kesatuan bahwa diantara jabatan-jabatan dalam organisasi negara yang bersangkutan yang memegang kekuasaan tertinggi atas urusan-urusan negara adalah pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya pelimpahan (delegasi) sebagian kekuasaan negara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada jabatan-jabatan lain seperti hanya dalam UUD 1945. Menurut UUD 1945 kedaulatan memang dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi pelaksanaannya sebagian kepada presiden, yakni

pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara. Sebagian lagi pelaksanaannya diserahkan kepada presiden beserta DPR yakni pelaksanaan membentuk UU. Dan sebagian lagi pelaksanaannya diserahkan kepada MA, yakni pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Masing-masing badan ini memegang satu jenis bagian kekuasaan negara pada tingkat yang tertinggi dibawah MPR dan wewenangnya meliputi seluruh wilayah negara.

Kekuasaan ini selanjutnya dapat dilimpahkan kepada jabatan-jabatan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan pelimpahan kekuasaan ini tidaklah sendemikian rupa hingga merupakan pemberian kekuasaan negara atas urusan-urusan tertentu dalam daerah yang bersangkutan yang lepas dari campur tangan pemerintah pusat. Kedudukan pemerintah daerah adalah subordinat terhadap pemerintah pusat.

Sesuai dengan azas ini maka sewajarnya bila didalam UUD 1945 juga tidak terdapat suatu ketentuan yang memberikan urusan-urusan negara tersendiri kepada pemerintah daerah yang tidak dapat dijamah lagi oleh pemerintah pusat. Ketentuan semacam ini juga tidak terdapat dalam UU pemerintah daerah yang pernah berlaku dalam negara kesatuan. Hubungan yang subordinat terhadap pemerintah pusat seperti yang telah diuraikan diatas, dapat diselenggarakan menurut beberapa azas, azas sentralisasi, azas desentralisasi, azas konsentrasi dan azas dekonsentrasi.

Perbedaan azas sentralisasi dan desentralisasi berpangkal pada kedudukan dari jabatan-jabatan penyelenggaraan pemerintahannya berlandaskan pada azas desentralisasi maka jabatan-jabatan penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan satu kesatuan organisasi jabatan-jabatan negara yang lingkungan wewenangnya meliputi seluruh wilayah negara. Perbedaan azas konsentrasi dan dekonsentrasi berpangkal pada letak wewenang untuk memutuskan tentang masalah-masalah urusan negara diantara jabatan-

jabatan yang ada. Dalam negara kesatuan yang mendasarkan pemerintahannya pada azas konsentrasi wewenang untuk memutuskan tersebut dipusatkan pada satu jabatan negara atau setidaknya pada sejumlah jabatan-jabatan negara. Dalam negara kesatuan yang mendasarkan pemerintahannya pada azas dekonsentrasi wewenang untuk memutuskan masalah-masalah urusan negara dibagi-bagikan pada jabatan-jabatan negara dalam jumlah yang sebanyak mungkin, termasuk pula jabatan-jabatan daerah.

Dalam pengertian diatas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah lain lebih menonjol dalam pengertian desentralisasi. Menurut Donner : *"Masalah desentralisasi itu ada bilamana pemerintahan, kecuali dilaksanakan oleh jabatan-jabatan dari negara kesatuan juga dilaksanakan oleh jabatan-jabatan lain yang mempunyai kebebasan sedikit atau banyak terhadap pemerintah pusat dan tidak tergolong dalam organisasi jabatan-jabatan yang sama. Untuk dapat membedakan desentralisasi dari dekonsentrasi kebebasan itulah yang merupakan syarat yang menentukan"*.

Mengenai pemerintah daerah UUD 1945 menetapkan bahwa wilayah Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU. Dalam mengatur bentuk dan susunan pemerintah daerah ini harus diingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan ini menunjukkan bahwa :

- a. Daerah tidaklah bersifat sebagai "staat".
- b. Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam propinsi-propinsi yang kemudian dibagi lagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil.
- c. Daerah itu bersifat otonom dan bisa pula bersifat administratif.

- d. Didaerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- e. Ketentuan-ketentuan ini tidak berlaku bagi daerah-daerah yang bersifat istimewa yakni daerah-daerah swapraja.

Jadi UUD 1945 masih membedakan antara daerah yang langsung berada dalam lingkungan kekuasaan pemerintah republik Indonesia dan yang tidak langsung. Sedang mengenai daerah-daerah yang langsung berada dalam lingkungan kekuasaan pemerintah R.I itu mungkin merupakan daerah otonom dan mungkin pula merupakan daerah administratif.

Undang-undang yang pertama yang berhubungan dengan pemerintahan daerah setelah Indonesia merdeka ialah UU No. 1 Tahun 1945. UU ini mengatur tentang Komite Nasional Daerah yang dibentuk didaerah-daerah otonom di Indonesia dan sebagai Badan Perwakilan Rakyat di Daerahbersama-sama dengan kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya. Tiga tahun kemudian Pemerintah RI menetapkan UU pokok mengenai pemerintah daerah dengan UU No. 22 Tahun 1948. Pada saat UUDS 1950 diatur dalam UU No.1 Tahun 1957.

Untuk mendapatkan satu kesatuan pengaturan mengenai masalah pemerintah daerah ini maka pada tahun 1965 ditetapkan UU Pokok Pemerintahan Daerah baru dalam UU No. 18 Tahun 1965 yaitu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang disebut sebagai daerah otonom. Dalam tahun 1966 terdapat suatu ketetapan MPRS tentang daerah. Daerah yang dimaksudkan dalam ketetapan ini adalah daerah otonom yang bertujuan untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, dengan menyerahkan semua urusan kepada daerah berikut semua aparatur dan

keuangannya kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-Undang.

Menurut Kleintjes otonomi berarti membuat peraturan sendiri. Namun istilah ini dapat memberikan pengertian yang keliru karena dalam kenyataannya istilah otonomi mencakup juga tugas pemerintahan dan kepolisian. Menurutny otonomi diartikan sebagai wewenang daripada alat-alat perlengkapan daerah untuk memperhatikan semua kepentingan wilayahnya sendiri, terutama dengan menyelenggarakan pemerintahan dan pengaturan asalkan tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh alat perlengkapan negara yang lebih tinggi.

Berdasarkan pengertian diatas dapatlah disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom sebenarnya adalah sebagian dari organisasi jabatan-jabatan negara yang merupakan satu kesatuan (yang bats tugas dan wewenangnya hanya meliputi sebagian tertentu dari wilayah negara yang bersangkutan yang mempunyai "zelfstandingheid". Zelfstandingheid meliputi 3 hal : dalam kedudukannya secara organisatoris terhadap pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, dalam tugas serta wewenangnya dan dalam pembinaannya. Ini berarti bahwa jabatan-jabatan daerah tersebut secara organisatoris tidak mempunyai hubungan langsung dengan jabatan-jabatan pusat, sedangkan pejabat-pejabatnya juga tidak langsung bergantung pada pemerintah pusat baik mengenai pengangkatannya meupun mengenai pelaksanaan tugasnya. Dalam hal ini yang berhubungan dengan tugas dan wewenangnya bisa merupakan keleluasaan untuk mengatur urusan-urusan yang oleh pemerintah pusat diserahkan pengaturan dan pengurusannya kepada daerah dan juga keleluasaan dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat yang dibebankan penyelenggaraannya

kepada daerah. Dalam pembiayaan berarti bahwa pemerintah daerah yang otonom itu mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri yang penggunaannya ditentukan sendiri dalam anggaran keuangan daerah yang bersangkutan.

Antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat secara organisatoris tidak mempunyai hubungan langsung, ini berarti bahwa antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat tidak terdapat hubungan kerja dimana pemerintah daerah pemerintah daerah merupakan bawahan dari pemerintah pusat dengan kewajiban pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Pejabat pemerintah daerahpun tidak tergantung secara langsung kepada pemerintah pusat karena pejabat-pejabat itu tidak diangkat oleh pemerintah pusat melainkan dipilih oleh rakyat yang bersangkutan atau diukur oleh pemerintah daerah itu sendiri. Pelaksanaan tugas pejabat-pejabat daerah ini tidaklah dilakukan atas perintah dari pemerintah pusat dan juga pelaksanaan tugasnya tidaklah dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat.

Hal ini pada umumnya telah menjadi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam pengaturan selanjutnya meskipun hubungan organisatoris secara langsung dengan pemerintah pusat tidak ada namun karena pemerintah daerah berada dalam lingkungan negara kesatuan, maka perlu ditetapkan adanya organ penghubung.

Organ ini dalam peraturan perundang-undangan diwujudkan dalam bentuk Kepala Daerah. Perbedaan pemikiran tentang pentingnya peranan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menimbulkan variasi dalam susunan jabatan

tertinggi pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya mengenai kedudukan dan wewenang Kepala Daerah.

BAB IV

PENUTUP DAN KESIMPULAN

Daerah otonom sebenarnya adalah sebagian dari organisasi jabatan-jabatan negara yang merupakan satu kesatuan (yang batas tugas dan wewenangnya hanya meliputi sebagian tertentu dari wilayah negara yang bersangkutan yang mempunyai "zelfstandingheid".

Zelfstandingheid meliputi 3 hal : dalam kedudukannya secara organisatoris terhadap pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, dalam tugas serta wewenangnya dan dalam pembinaannya. Ini berarti bahwa jabatan-jabatan daerah tersebut secara organisatoris tidak mempunyai hubungan langsung dengan jabatan-jabatan pusat, sedangkan pejabat-pejabatnya juga tidak langsung bergantung pada pemerintah pusat baik mengenai pengangkatannya maupun mengenai pelaksanaan tugasnya.

Dalam hal ini yang berhubungan dengan tugas dan wewenangnya bisa merupakan keleluasaan untuk mengatur urusan-urusan yang oleh pemerintah pusat diserahkan pengaturan dan pengurusannya kepada daerah dan juga keleluasaan dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat yang dibebankan penyelenggaraannya kepada daerah. Dalam pembiayaan berarti bahwa pemerintah daerah yang otonom itu mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri yang penggunaannya ditentukan sendiri dalam anggaran keuangan daerah yang bersangkutan.

Antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat secara organisatoris tidak mempunyai hubungan langsung, ini berarti bahwa antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat tidak terdapat hubungan kerja dimana pemerintah daerah pemerintah daerah merupakan bawahan dari pemerintah pusat dengan kewajiban pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Pejabat pemerintah daerahpun tidak tergantung secara langsung kepada pemerintah pusat karena pejabat-pejabat itu tidak diangkat oleh pemerintah pusat melainkan dipilih oleh rakyat yang bersangkutan atau diukur oleh pemerintah daerah itu sendiri. Pelaksanaan tugas pejabat-pejabat daerah ini tidaklah dilakukan atas perintah dari pemerintah pusat dan juga pelaksanaan tugasnya tidaklah dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat.

Perbedaan pemikiran tentang pentingnya peranan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menimbulkan variasi dalam susunan jabatan tertinggi pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya mengenai kedudukan dan wewenang Kepala Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

-, Undang-undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999, Restu Agung, Jakarta, 2000.
-, Reformasi Kebangkitan Daerah, Kompas, 19 Desember 1998.
- Ahmad, Khursid, *Sifat Kebangkitan Islam*, Dalam John L. Esposito, *Dinamika Kebangkitan Islam, Watak, Proses dan Tantangan*, Rajawali Press, Jakarta,
- Armiwulan, Hesti, *Problematik Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Tinjauan Terhadap Undang-undang No. 5 Tahun 1974*, disampaikan dalam seminar nasional "Pemerintahan Di Daerah Dan Permasalahan Tentang Otonomi Daerah Dalam Era Reformasi Di Indonesia .
- Budiman, Arief, *Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-hasil Pembangunan*, *Prisma* No. 7 Juli 1992, Hal. 4-7.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977.
- Bulkin, Farhan, Negara Masyarakat dan Ekonomi dalam *Prisma* No.8 Tahun 1984.
- Dahki, Robert, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta , 1992.
- Held, David, *Class, Power and State dalam Political Theory and Modern State, Essay and State, Power and Democracy* , Stanford University Press, California, 1989, Hal. 56-78.
- Hoessein, Benyamin, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Sebagai Aspirasi Kemajemukan Masyarakat Dan Tantangan Globalisasi*, Dalam Manajemen Usahawan Indonesia No. 04 Tahun XXIX April 2000.
- Joyodiningrat, *Administrasi Keuangan RI*, Gayabaru, Jakrta, 1982, Hal. 21
- O'donnel,Guillermo, *Transisi Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, 1993, Hal. 78.
- Soehino, *Ilmu Negara*. Liberty. Yogyakarta. 1991.

Sukarna, Drs. *Sistem Politik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990 Halaman 37.

1-1 NOV 2003

PAMERAN

