

Reduksi Otonomi Seluas-Luasnya Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

(Extensively Autonomy Reduction in Pursuant to Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)

ACHMAD AZIS

*Dosen Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo
Jl. Raya Telang PO BOX 2 Kamal Bangkalan
e-mail: bagaskoro_azis@yahoo.com*

ABSTRACT

Article 18 in Amandement of Indonesia's Constitution (UUD 1945) recognizes authority of local government by which it regulates it's authority by self government, that was regulated in Constitution. Article 18 section (5) of Indonesia's Constitution explained that local government can apply it's autonomy to regulate authorities in line with the Constitution except those remarked as the authorities of central government. Meanwhile, Act of 32 of 2004 applied principle of autonomy of local government that has reduced. Based on this explanation, the aim of this research is the first attempt to analyze principle of autonomy of local government in Constitution and secondly to analyze the implimentation of local government authority according to Act of 32 of 2004. This research applies an inquiry of analytical jurisprudence paradigm. This methode has applied to research "the existing national law in its day to day practice, and the law in action" of each system, therefore this is explanatoris and analysis research.

Key words: otonomi (*autonomy*), pemerintahan daerah (*local government*)

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ketentuan Pasal 18¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) memberikan hak kepada pemerintahan daerah untuk mengatur kewenangannya². Dengan ketentuan ini

Amandemen UUD NRI 1945 menyatakan secara tegas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan otonomi yang seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahannya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Sekalipun sifat otonomi itu seluas-luasnya, namun terdapat urusan-urusan tertentu yang menjadi urusan Pemerintah Pusat sebagaimana terumuskan dalam kalimat "kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat", sehingga ketentuan ini menjadi dasar yuridis ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

¹ Amandemen UUD 1945 yang kedua dilakukan melalui Sidang Tahunan MPR yang diselenggarakan mulai tanggal 7 s/d 18 Agustus 2000, di samping menghasilkan Perubahan Kedua UUD 1945 juga menghasilkan sembilan Ketetapan MPR. Lihat Sri Soemantri M, 2006, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, hlm. 291.

² Istilah "kewenangan" sering disejajarkan dengan istilah "wewenang". Dalam istilah hukum Belanda "wewenang" digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "bevoegheid". Lihat Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung,

tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 Tahun 2004).

Terkait dengan ketentuan yang mengatur urusan Pemerintah Pusat disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat adalah : (a) Politik luar negeri; (b) Pertahanan; (c) Keamanan; (d) Yustisi; (e) Moneter dan fiskal nasional; dan (f) Agama. Bila menganut *teori residual power* maka selain urusan Pemerintah tersebut merupakan urusan pemerintahan daerah. Tampaknya, teori ini lebih tepat disandingkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU No. 22 Tahun 1999) tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyatakan bahwa Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Sedang mengenai asas pemerintahan disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menguraikan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Secara teoretis di dalam literatur, pengertian otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Adapun pengertian otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah : “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Perumusan ini, memiliki paradigma yang berbeda dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999, yaitu : “Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.³

³ Kuntana Magnar, *Kedudukan Daerah Otonom*

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004, secara implisit prinsip ini menyebutkan bahwa pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah menganut *residual power on local governments*. Namun, bila mencermati kewenangan yang berkaitan dengan pembagian urusan dalam Pasal 11 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa urusan tersebut dikelompokkan atas urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan.⁴ Sedangkan, dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan daerah bersifat konkuren yang berarti urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintahan daerah. Ditegaskan pula bahwa untuk membagi urusan pemerintahan secara proporsional antara Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota maka disusunlah kriteria-kriteria, yaitu kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

B. Perumusan Masalah

Berpijak dari uraian tersebut, tulisan ini dimaksudkan untuk membahas beberapa hal berikut, yaitu Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UUD NRI 1945 dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004.

PEMBAHASAN

Secara historis, perumusan bentuk dan susunan negara yang dilakukan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam pembahasan naskah UUD 1945 adalah Negara Kesatuan (*eenheidsstaat*). Dalam perumusan itu bentuk dan susunan negara Indonesia meliputi Negara Kesatuan

Dalam Lingkungan Negara Kesatuan RI Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Penataran Singkat Hukum Laut Internasional Universitas Padjadjaran. (Bandung 11-16 Desember 2006).

⁴ Lihat Pasal 11,13 dan 14 UU No. 32 tahun 2004.

(*eenheidsstaat*) atau Negara Serikat (*bondstaat*) atau Negara Persekutuan (*federatie/staatbond*), lalu disepakati bahwa bentuk dan susunan negara Indonesia adalah Negara Kesatuan⁵. Karena bentuk negara *eenheidsstaat*, maka di dalam lingkungan Indonesia tidak dimungkinkan adanya daerah yang berbentuk *staat* pula. Bila ditelaah lebih dalam, *the founding fathers* dalam merumuskan UUD 1945 belum menjelaskan bagaimana ciri Negara Kesatuan, yaitu menyangkut kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah dan pemerintahan daerah. Soal kewenangan pemerintahan, Soepomo menyatakan bahwa kewenangan apa yang diserahkan kepada Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah, baik besar maupun kecil, itu semua tergantung pada *doelmatigheid*, berhubungan dengan tempat dan waktunya⁶.

Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa esensi Negara Kesatuan adalah kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat berwenang menyerahkan kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi. Kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun ke luar, sepenuhnya terletak pada Pemerintah Pusat.⁷ Dinamika otonomi dan bentuk pemerintahan daerah yang menyangkut hubungan Pusat dan Daerah di era reformasi juga menunjukkan konstelasi bentuk pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, UUD 1945 sebelum maupun setelah amendemen tidak mengenal *pola general competence* dan *pola ultra vires*, karena UUD 1945 tidak mengatur secara langsung baik kewenangan Pemerintah atau kewenangan Daerah. *Pola general competence* yang juga disebut

dengan *teori residual power on central government* ini biasa dianut oleh Negara Canada. Sedangkan *pola ultra vires* dikenal dengan *teori residual power on local government*, sistem ini biasa dianut oleh Negara Amerika. Kedua pola ini dalam pembagian urusan pemerintahan disebutkan secara langsung di dalam konstitusi.

1. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UUD 1945

Ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945 memberikan hak kepada pemerintahan daerah untuk mengatur kewenangannya. Pemberian kewenangan secara konstitusional mengenai bentuk pemerintahan daerah merupakan bentuk pembatasan kekuasaan Pemerintah terhadap Daerah atas dasar territorial. Sebagai dasar konstitusional, UUD 1945 menegaskan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut asas desentralisasi.

Disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam ketentuan ini, asas desentralisasi dapat berupa otonomi dan tugas pembantuan. Pengertian yang sama, disebutkan dalam *Kamus Fockema Andreae*, desentralisasi sebagai asas pemerintahan, diartikan dengan asas itu sebagian besar tugas pemerintah dilimpahkan pelaksanaannya kepada alat pemerintahan daerah dan alat pemerintahan setempat, baik kepada pemerintahan dari daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (*autonome lichamen*) maupun kepada jawatan negara yang disentralisasikan (*gedecentraliseer de Rijksdiensten*).⁸ Penjabaran asas desentralisasi ke dalam bentuk susunan pemerintahan daerah di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak dijelaskan secara eksplisit yang dimuat dalam pasal tertentu, berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan secara tegas dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan (2) serta

⁵ Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, hlm. 41.

⁶ Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jajasan Prapantja, Jakarta, hlm. 115.

⁷ Miriam Budiardjo, 1988, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 140.

⁸ N.E. Algar et. al., 1977, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*, Binacipta, Bandung, hlm. 89.

Pasal 4 ayat (1). Pasal 2 ayat (1) menjelaskan pelaksanaan asas otonomi pada tingkat pemerintahan daerah kabupaten/kota, sedangkan Pasal 2 ayat (2) menjelaskan kedudukan daerah provinsi dengan asas pembantuan. Sementara Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa susunan pemerintahan daerah dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri.

Sedangkan prinsip otonomi dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Ketentuan pasal ini menegaskan bahwa asas desentralisasi yang dianut adalah prinsip otonomi yang seluas-luasnya.

Secara teoritik, prinsip yang dianut dalam UUD 1945 kongruen dengan pengertian otonomi (dalam bahasa Belanda) berarti *zelfregeling* (pemerintahan sendiri), "*zelf*" berarti sendiri, sedang "*regeling*" berarti pemerintahan.⁹ Secara dogmatik, Van Vollenhoven membagi "*zelfregeling*" ke dalam empat pengertian : (1) *Zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri); (2) *Zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri); (3) *Zelfrechtspraak* (mengadili sendiri); (4) *Zelfpolitie* (polisi sendiri).¹⁰ Ajaran dari Van Vollenhoven ini tidak sesuai dengan perumusan yang dimuat dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah adalah : (a) Politik luar negeri; (b) Pertahanan; (c) Keamanan; (d) Yustisi; (e) Moneter dan fiskal nasional; dan (f) Agama.

Zelfwetgeving dapat disepadankan dengan pembuatan peraturan daerah, sedang *zelfuitvoering* terkandung dalam asas otonomi dalam menjalankan pemerintahan daerah. Namun, pengertian *zelfrechtpraak* dalam UU

No. 32 Tahun 2004 tetap merupakan urusan Pusat, begitu juga dengan *zelfpolitie* karena kedua pengertian ini termaktub dalam kewenangan Pusat yang dikecualikan, yakni Yustisi.

2. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Guna memahami prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, maka diuraikan analisa sebagai berikut :

a. Pendekatan Sistematis

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2004 terdapat penggunaan 2 (dua) nomenklatur hukum yang digunakan secara beriringan, yaitu "urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya". Hal ini berbeda dengan istilah yang digunakan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000, yaitu hanya istilah kewenangan.

Bila ditelaah secara sistematis, kewenangan pemerintahan daerah dalam Bab III dengan sub judul (menggunakan istilah) "pembagian urusan pemerintahan", yakni di dalam ketentuan pasal-pasal terkait (Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14), sehingga menimbulkan interpretasi makna bahwa UU No. 32 Tahun 2004 tidak lagi mengatur kewenangan daerah. Sementara itu, di dalam UU No. 22 Tahun 1999 ketentuan mengenai kewenangan pemerintahan daerah, di muat pada Bab IV dengan sub judul "kewenangan daerah", begitu pula istilah yang digunakan di dalam pasal-pasal yang terkait¹¹ adalah istilah "kewenangan".

Dari aspek sistematika UU No. 22 Tahun 1999 mengatur secara tegas kewenangan pemerintahan daerah, sehingga dengan sistematika ini merupakan *authority* yang bersumber langsung dari UU (*delegatie van wetgeving*). Dasar yuridis ini merupakan dasar yuridis kewenangan untuk melakukan tindakan hukum. Dalam mewujudkan tindakannya setiap lembaga pemerintahan harus memiliki instrumen hukum dalam rangka melaksanakan kekuasaan yang dimilikinya. Kewenangan ini menurut Ten

⁹ Susi Moeimam & Hein Steinhauer, 2005, *Kamus Belanda – Indonesia*, Gramedia Jakarta.

¹⁰ Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 33-34.

¹¹ Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Berge harus memiliki dasar yuridis, dalam argumentasinya dinyatakan: *Een overheidsorgaan moet voor het nemen van publiekrechtelijk beslissingen beschikken over expliciet toegekende, dan wel door het recht veronderstelde bevoegheden*.¹² Dijelaskan bahwa penetapan keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur, dimana wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum. Di dalam negara hukum setiap tindakan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan harus mendasarkan diri kepada hukum yang mengatur mengenai dasar kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

b. Penafsiran Gramatikal

Meminjam alat penafsiran gramatikal dalam mengkonstruksikan hukum terhadap ketentuan yang dimuat dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengenai urusan pemerintahan, dua istilah tersebut (urusan pemerintahan dan kewenangan) tidak dapat disejajarkan. Nomenklatur kewenangan di dalam berbagai literatur merupakan istilah hukum yang merujuk kepada pengertian kuasa yang diberikan (*atribusi/delegasi*) UU untuk melakukan tindakan. Sedangkan pengertian urusan pemerintahan memiliki makna pelaksanaan, karena di dalam kata “urusan” mengandung makna fungsi, sehingga kata “urusan pemerintahan” mensinyalir pada pengertian fungsi yang harus dilaksanakan pemerintah. Perspektif yang demikian ini mengandung pengertian *bestuur* dalam arti fungsional dan instruksional atau struktural. Paradigma ini dalam perspektif hukum merupakan Hukum Administrasi Negara (HAN) disebut dengan pengertian *state in beweging*.

Untuk mengelaborasi pemahaman yang intrinsik, diungkapkan kedudukan HAN sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang berbunyi : “Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan

fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah”. Definisi ini memperjelas bahwa administrasi negara merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan baik dalam arti hubungan antar Pemerintah dan pemerintahan daerah atau antara pemerintah dengan rakyat. Sehingga, uraian ini mendeskripsikan bahwa HAN itu meliputi peraturan-peraturan hukum yang mengatur pelaksanaan fungsi pemerintahan.¹³ Dapat ditarik kesimpulan bahwa pasal-pasal yang dimuat dalam Bab III sub judul “pembagian urusan pemerintahan” merupakan peraturan-peraturan yang mengatur pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Kewenangan (*authority, gezag*) dari badan menurut Stroink, secara implisit menyiratkan adanya “hak” dan juga “kewajiban” berdasarkan hukum publik. Dalam “kewenangan” dapat dilihat semata-mata sebagai hak, sebagai kuasa. Namun, dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik terkait kewajiban yang mengikat berdasarkan hukum publik yang tidak tertulis.¹⁴ Dengan kata lain, di dalam “kewenangan” terkandung pengertian adanya “hak” dan “kewajiban”, sehingga dengan sendirinya pengertian “urusan pemerintahan” sudah termaktub di dalamnya. Sedangkan dalam kata “urusan pemerintahan” hanya mengandung pengertian kewajiban, yaitu adanya kewajiban untuk menjalankan fungsi *bestuur*. Derajat pengertian yang demikian bukan lagi otonomi, melainkan desentralisasi fungsional atau tugas pembantuan.

c. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 huruf (b) prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Penjelasan ini

¹² J.B.J.M. Ten Berge, 1996, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, hlm. 142.

¹³ Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 2.

¹⁴ F.A.M Stroing, 2006, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*. Penerjemah : Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH., Refika Aditama, Bandung, hlm. 24.

merupakan *reasoning* dari ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yakni dianutnya prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Selain itu, pembagian kewenangan dalam UU No. 22 Tahun 1999 secara tegas disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyatakan bahwa Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Pembagian kewenangan yang menjadi urusan Daerah dalam UU ini menganut *teori residual power on local government*, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diterjemahkan dilaksanakan menurut prakarsa daerah sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Hanya saja kelemahan model pengaturan yang demikian adalah apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak diimbangi kesiapan daerah dalam menjalankan otonomi, maka daerah akan terjebak pada polarisasi kepentingan sehingga fungsi bestuur pemerintahan daerah sebagaimana diinginkan UU tidak akan tercapai.

Sebaliknya UU No. 32 Tahun 2004 prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dinyatakan secara tegas, tetapi dalam bagian Penjelasan Umum angka 3 (tiga) dijelaskan bahwa dalam pembagian urusan pemerintahan ditetapkan sifat konkuren, dan Pasal 11 ayat (1) menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan ditetapkan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Konkuren memiliki pengertian bahwa urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Artinya, setiap urusan yang bersifat konkuren (*concurrent*)¹⁵ senantiasa ada bagian

urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Yang dimaksud dengan “kriteria eksternalitas”¹⁶ adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Pengertian “kriteria akuntabilitas” adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Sedangkan, yang dimaksud dengan “kriteria efisiensi” adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

Di samping itu dalam Pasal 11 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa urusan pemerintahan daerah diklasifikasikan lagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan yang bersifat wajib adalah urusan yang sangat mendasar berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara yang meliputi : (a) perlindungan hak konstitusional; (b) perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan rakyat, ketentraman dan ketertiban umum; (c) pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. Sedangkan, urusan pilihan dalam Pasal 14 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 (PP No.38 Tahun 2007) tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota disebutkan urusan pilihan ditetapkan secara kategoris sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (2). Di dalam PP No. 38 Tahun 2007 juga dijelaskan mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan daerah wajib dan pilihan. Dalam

¹⁵ Di dalam Kamus Terminologi Hukum Inggris – Indonesia disebutkan *concurrent* mempunyai pengertian : (1) Memiliki wewenang bersama; (2) Persaingan. I.P.M. Ranuhandoko, 1992, *Terminologi Hukum Inggris – Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 153.

¹⁶ *Ibid.*

rangka pelaksanaan urusan tersebut, maka ditetapkan pedoman penyelenggaraan yang meliputi pedoman, norma, standar, prosedur dan kriteria pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan.¹⁷

Menganalisa pembagian urusan pemerintahan tersebut, apakah derajat otonomi itu mencerminkan otonomi terbatas atau otonomi luas, dalam pendapat yang diintrodusir Bagir Manan,¹⁸ dapat menggunakan kriteria, yakni digolongkan otonomi terbatas dan otonomi luas. Digolongkan otonomi terbatas apabila : (1) Urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu pula. (2) Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. (3) Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Uraian yang pertama, ditetapkannya sifat,¹⁹ kriteria²⁰ dan klasifikasi²¹ (sifat wajib dan pilihan) serta perincian bidang-bidang urusan²² dapat digolongkan sebagai penentuan secara kategoris dan pedoman²³ merupakan

penetapan urusan yang ditetapkan dengan cara tertentu pula.

Uraian yang kedua, ketentuan lebih lanjut dalam pelaksanaan urusan wajib dan pilihan ditetapkan juga pedoman²⁴ dari menteri/kepala lembaga negara non departemen berupa norma, standar, prosedur, dan kriteria dapat digolongkan sebagai sistem supervisi dan pengawasan, sehingga daerah kehilangan kemandiriannya untuk menentukan secara bebas mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

Uraian yang ketiga, sebagaimana disebutkan bahwa maksud ditetapkannya standar pelayanan minimal²⁵ adalah mengingat kemampuan anggaran yang masih terbatas, maka pelaksanaan bidang yang menjadi urusan wajib pemerintahan daerah dilaksanakan secara bertahap dengan mendahulukan sub-sub bidang urusan wajib yang bersifat prioritas. Di sini, mengindikasikan sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Sementara digolongkan otonomi luas, apabila bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dari beberapa perspektif di atas, tampak bahwa pengaturan otonomi yang dianut dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2007 dapat dikategorikan sebagai bentuk otonomi secara terbatas.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berpijak pada uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UUD 1945 adalah asas desentralisasi dengan prinsip otonomi

¹⁷ Lihat Pasal 9 ayat (1), (2), (3), Pasal 10 ayat (1) dan (2), dan Pasal 11 PP No. 38 Tahun 2007.

¹⁸ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm.37.

¹⁹ Sifat konkuren Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 2 ayat (1), (2), (3) PP No. 38 Tahun 2007.

²⁰ Criteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi Pasal 11 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 1 ayat (4) PP No. 38 Tahun 2007.

²¹ Urusan pemerintahan wajib dan pilihan Pasal 11 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2007.

²² Urusan pemerintahan dirinci menjadi 31 bidang. Lihat Pasal 2 ayat (4) PP No. 38 Tahun 2007.

²³ Pedoman yang dimaksud adalah untuk melaksanakan urusan wajib ditetapkan standar pelayanan minimal oleh Pemerintah. Lihat Pasal 8 ayat (1), (2), (3), dan (4) PP No. 38 Tahun 2007.

²⁴ Lihat ketentuan Pasal 9, 10, dan 11 PP No. 38 Tahun 2007.

²⁵ Lihat *memorie van toelichting* Pasal 8 ayat (1) PP No. 38 Tahun 2007.

yang seluas-luasnya dan tugas pembantuan. Secara teoritis, desentralisasi dapat berwujud otonomi luas yang dipraktikkan pada pemerintahan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan adalah praktik pemerintahan daerah provinsi.

- Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah prinsip otonomi terbatas. Dengan ditetapkannya pedoman, norma, standar dan prosedur pelaksanaan pemerintahan daerah, maka prinsip pelaksanaan otonomi adalah pelaksanaan otonomi secara terbatas.

B. Saran

- Perlu adanya revisi terhadap UU No. 32 Tahun 2004 dan revisi terhadap peraturan pelaksanaannya, yakni PP No. 38 Tahun 2007.
- Perlu adanya judicial review terhadap pengaturan kewenangan pemerintahan daerah yang dimuat dalam UU No. 32 Tahun 2004.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

- Algar, N.E.**, et. al., 1977, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Berge, J.B.J.M., Ten**, 1996, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer.
- Budiardjo, Miriam**, 1988, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta
- Koentjoro, Diana Halim**, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor
- Magnar, Kuntana**, 2006, *Kedudukan Daerah Otonom*

Dalam Lingkungan Negara Kesatuan RI Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Penataran Singkat Hukum Laut Internasional Universitas Padjadjaran, Bandung 11-16 Desember 2006.

- Manan, Bagir**, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Moeimam, Susi & Steinhauer, Hein**, 2005, *Kamus Belanda – Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- Ranuhandoko, I.P.M.**, 1992, *Terminologi Hukum Inggris – Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Sarundajang**, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Sekretariat Negara Republik Indonesia**, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Persiapan Kemandekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemandekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta : Sekretariat Negara RI.
- Soemantri M, Sri**, 2006, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.
- Stroing, F.A.M.**, 2006, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*. Penerjemah : Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH., Refika Aditama, Bandung.
- Thalib, Abdul Rasyid**, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Yamin, Muhammad**, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jajasan Prapantja, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986** tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999** tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004** tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007** tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.