

TELAAH KRITIS TERHADAP UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh: Suharno

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

The Constitution (UUD 1945) actually gave an opportunity for implementation of decentralist governmental system. But the New Order's Regime was not give enough manual for institutionalised decentralist government system. The idea to implement decentralist government system keep roll on until the issued of the Bill on Local Government No.32 Tahun 2004 as a completion of its previous. The wide authority to implement local governmental autonomy given by that bill implied politically as the discretion, scope and volume of local politic being wider and by managerial also make the tasks and responsibility of local government being wider and heavier.

Kata Kunci: *desentralisasi, diskresi, good governance, model politik lokal*

Pendahuluan

Di penghujung kekuasaan Soeharto, salah satu persoalan yang mencuat ke permukaan adalah ketidakadilan Pusat dan Daerah. Hal ini semakin dipicu oleh terkuaknya praktek KKN dalam kasus Busang dan *Freeport* dan data telanjang tentang eksploitasi besar-besaran kekayaan alam di Irian Jaya. Kasus yang sama terjadi di Riau dan Aceh adalah daerah yang kaya akan sumber daya alam. Namun ironisnya, kondisi masyarakat daerah-daerah tersebut cukup menyedihkan. Ketiga daerah tersebut, masyarakatnya masih termasuk kategori daerah yang masih rendah tingkat ekonomi dan pendidikannya. Pertanyaannya, kemanakah hasil sumber daya alam mereka larinya, sehingga masyarakat daerah tersebut masih tertinggal dibanding daerah lainnya Mengapa dengan kekayaan alam yang melimpah tersebut, sepertinya tidak membawa dampak yang begitu berarti bagi masyarakatnya?

Mochtar Mas'ud menyatakan bahwa munculnya gerakan protes hingga keberanian untuk menuntut kemerdekaan di berbagai wilayah di Indonesia sumbernya ketidakadilan. Undang-Undang dan sekian banyaknya peraturan sudah dibuat, tetapi kooptasi negara atas kekayaan dan hajat hidup orang banyak digenggam kekuasaan mutlak yang tak sekedar sentralistik (Kompas, 19 Mei 1999).

Ketidakadilan yang bersumbu pada sentralisme kekuasaan tersebut terus mendapat tekanan yang luar biasa dari masyarakat akademik, intelektual maupun partai politik. Partai Amanat Nasional (PAN) pernah mengintrodusir wacana negara federal untuk menjawab persoalan tersebut. Akan tetapi ide-ide tersebut tampaknya dihadang secara kuat oleh militer dan kelompok pro *status quo*.

Gagasan untuk menciptakan pola penyelenggaraan pemerintahan yang desentralis sebetulnya telah cukup lama diadvokasikan di era Indonesia merdeka dan beberapa kali dicoba untuk diwujudkan. Oleh karena berbagai hal, peluang untuk melakukan transformasi ini tidak sempat terlaksana dengan baik. Undang-Undang Dasar tahun 1945 sebetulnya memberi peluang bagi penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik. Sungguhpun demikian, pemerintahan Orde Baru telah dengan sangat berat hati memberi peluang pelembagaan pemerintahan yang desentralistik. Bercerai-berainya citra kesuksesan Orde Baru membangun negeri ini akibat dari pembakuan pola penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik pada kurun waktu yang lama (lebih dari tiga dasawarsa) pada gilirannya membuka peluang untuk mencobakan proses pembalikan pola yang sentralistik ini menjadi pola yang desentralistik. Ini berarti bahwa kebijakan otonomi daerah mengharuskan kita membongkar tata kelembagaan ulang yang akan memakan waktu lama pula.

Gagasan untuk melakukan transformasi pola penyelenggaraan telah ditetapkan pada Sidang Istimewa MPR tahun 1998 yang kemudian ditindaklanjuti pengundangan Undang-Undang No.22 dan No.25 pada tahun berikutnya. Sebagaimana kita ketahui, secara yuridis, aturan-aturan pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan UU No.22 dan UU No.25 ini diterapkan sejak 1 Januari tahun 2001. Sehubungan dengan terartikulasikannya ketidakpuasan terhadap peraturan-peraturan pelaksanaan ketentuan perundang-undangan otonomi daerah tersebut di atas, maka kemudian dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan kembali sehingga muncullah UU tentang pemerintah daerah yang terbaru yakni UU No.32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004 sebagai penyempurnaan UU No 25 tahun 1999.

Kalau diperhatikan, munculnya UU Pemerintahan Daerah dan UU Perimbangan Keuangan Daerah tersebut lebih diwarnai oleh tekanan yang demikian hebat dari masyarakat. Bukan oleh karena adanya semangat reformasi di kalangan pemerintah. Namun, secara rinci dan setidaknya ada 5 pemikiran dasar dalam pembentukan UU No.32 tahun 2004. *Pertama*, sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menjadikan Daerah Otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945. *Kedua*, penyelenggaraan otonomi daerah yang luas yang dilaksanakan atas dasar prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. *Ketiga*, mereformulasikan fungsi dan peran legislatif (DPRD) dan eksekutif (Kepala Daerah) sehingga menjadi dua lembaga yang kuat sebagai implikasi keduanya dipilih langsung, kedua lembaga tersebut tidak lagi dengan mudah saling menjatuhkan yang disebabkan oleh kekuatan kontrolnya. *Keempat*, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun tantangan persaingan global yang mau tidak mau pengaruhnya melanda ke

daerah. *Kelima*, untuk mendudukkan kembali posisi Desa atau dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki hak asal usul dan otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beberapa Catatan Kritis UU No.32 Tahun 2004

Dalam artikel ini, telaah kritis terhadap UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah akan ditekankan dalam perspektif sosiologi dan politik hukum. *Pertama*, hal positif yang dapat dilihat dari UU No.32 tahun 2004 antara lain bahwa pelaksanaan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam konsideran UU No.32 tahun 2004 dinyatakan bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangannya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahannya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijaksanaan perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sebagai prasyarat mendasar dalam Sistem Pemerintahan Negara. Kebijakan perimbangan keuangan Pusat-Daerah yang akan mengatur secara pasti pengalokasian "Dana Perimbangan", yaitu bagian dari penerimaan negara yang dihitung menurut kriteria/formula berdasarkan objektivitas, pemerataan dan keadilan.

Kebijakan yang dianut pada masa pemerintahan Orde Baru, karena yang diutamakan adalah efisiensi dan stabilitas, tidak mendorong peningkatan kemampuan daerah dan keleluasaan daerah untuk melaksanakan otonominya, dimana antara lain bantuan/subsidi yang diatur melalui Inpres tidak mencerminkan keseimbangan Pusat-Daerah, dan tidak mendorong daerah untuk mengembangkan kemandiriannya, karena dalam hal keuangan ini selalu tergantung kepada pusat. Bantuan/subsidi yang diterima oleh Daerah terlalu banyak

dikendalikan oleh Pusat, sehingga keleluasaan daerah (*discretionary power*) untuk merencanakan dan menggunakan dana bantuan tersebut sangat terbatas.

Terlihat dari ketidakseimbangan antara *Block-Grants* dan *Specific Grants* yang diberikan kepada Daerah Tingkat II. Bantuan Khusus (*Specific Grants*) sangat dominan (85,8 %). Sebagian besar dari dana Bantuan Khusus tersebut (70,4 %) berbentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO), sedangkan yang dialokasikan untuk Bantuan Umum (*Block Grants*) hanya 24,2 % (Pelita IV TA 1984/1985-1988/1989). (Koswara: 1999)

Dengan dialokasikannya dana yang lebih besar dan pasti kepada daerah, maka diharapkan daerah akan lebih mampu memacu pembangunan daerahnya, sehingga kesenjangan pertumbuhan antardaerah dapat dikurangi, demikian pula pembagian dana yang rasional dan adil kepada daerah-daerah penghasil sumber utama penerimaan keuangan negara akan lebih pemeratakan pembangunan, mengurangi kesenjangan social dan meredam ketidakpuasan daerah.

Kedua, tentang Kewenangan Daerah. Kelebihannya adalah memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah untuk mengatur seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, yustisi, moneter dan fiskal, agama (pasal 7 ayat 1). Perumusan kewenangan daerah dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru ini seperti halnya UU Pemerintahan Daerah sebelumnya (UU No.22 tahun 1999) berbeda dengan teknik perumusan yang ada di dalam UU No.5 tahun 1974 pada masa Orde Baru. Dalam undang-undang UU No.5 tahun 1974 tersebut, kewenangan daerah ditentukan secara terbatas, sehingga dalam banyak hal kewenangan pemerintah pusat terhadap daerah menjadi sangat luas dan dominan. Sementara dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru teknik perumusannya dibalik, kewenangan Pemerintah Pusatlah yang disebutkan secara terbatas, sedangkan kewenangan sisa (lainnya) menjadi wewenang Pemerintah Daerah.

Kebijaksanaan yang dianut UU No.32 tahun 2004 ini adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan kesererasian hubungan antar susunan pemerintahan (Pasal 11 ayat 1). Ini sebagai koreksi terhadap UU No.22 tahun 1999 yang memberikan kewenangan otonomi amat luas terhadap Kabupaten/ Kota dan kewenangan yang amat terbatas kepada propinsi. Menurut UU No.22 tahun 1999 yang lalu, kewenangan daerah propinsi terbatas pada kewenangan pemerintahan bersifat lintas Kabupaten dan Kota, kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan Kota dan kewenangan bidang tertentu lainnya yang bersifat regional serta tugas-tugas dekonsentrasi yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat.

Dengan demikian, ruang lingkup kewenangan Daerah Propinsi tidak seluas yang diberikan kepada Daerah Kabupaten dan Kota, karena yang dianut dalam pemberian kewenangan ini melalui "otonomi materiil" (*materiele huishoudingsleer*) yang pada dasarnya meliputi kewenangan:

- a. Bidang yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, seperti kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan;
- b. Bidang yang tidak/ belum dijalankan oleh Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Bidang tertentu lainnya, yang meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan regional makro; pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial; penelitian bidang tertentu: pengelolaan pelabuhan regional; pengendalian lingkungan hidup; promosi perdagangan, kebudayaan dan pariwisata; pemberantasan penyakit menular dan hama tanaman; perencanaan tata ruang propinsi.

Kebijaksanaan yang dianut UU No.22 tahun 1999 yang memberikan wewenang otonomi yang amat luas kepada Kabupaten/Kota dan wewenang yang amat terbatas kepada Propinsi seperti tersebut di atas dapat menimbulkan konflik pemerintah daerah secara vertikal. Oleh karena itu, dalam UU No. 32 tahun 2004 telah direvisi agar hubungan antarsusunan pemerintahan terjadi keserasian.

Pembagian penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antarsusunan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah terbagi atas urusan wajib dan urusan pilihan Pasal 11 ayat (3) UU No 32 tahun 2004. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Propinsi meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasa tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan bidang ketenagakerjaan lintas Kabupaten/Kota;
- g. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- h. Pengendalian lingkungan hidup;
- i. Pelayanan pertanahan termasuk lintas Kabupaten/Kota;
- j. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- k. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- l. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas Kabupaten/ Kota;
- m. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan Pemerintah Daerah Propinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sementara itu, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota yang meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Mengenai penyelenggaraan bidang pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pasal 10 ayat (3) UU No.32 tahun 2004 yaitu kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, dilaksanakan oleh Pemerintah sendiri atau dapat menugaskan melimpahkan sebagian urusan Pemerintahan kepada Perangkat Pemerintahan atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah dan atau Pemerintah Desa.

Ketiga, tentang Peranan dan Kedudukan DPRD. Peranan dan kedudukan DPRD di dalam UU No.32 tahun 2004, mengalami perluasan yang cukup besar. Perluasan tersebut tampak dalam hal pemilihan Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah. Sementara, kalau di dalam UU No.5 tahun 1974, keputusan terakhir tentang Kepala Daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Namun apabila dibandingkan dengan UU No.22 tahun 1999 peran DPRD ini mengalami penurunan yang cukup besar karena menurut UU No.22 tahun 1999, Kepala Daerah secara definitif ditentukan oleh DPRD melalui pemilihan suara terbanyak. Sedangkan menurut UU No.32 tahun 2004 ini Kepala dan Wakil Daerah dipilih oleh rakyat secara langsung. Kemudian DPRD juga berhak meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Berbeda

dengan UU no.5 tahun 1974, Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada Pemerintah Pusat.

Selain itu, yang unik dalam UU No.32 tahun 1999 ini adalah diberikannya hak istimewa DPRD yang dalam menjalankan tugasnya berhak meminta warga masyarakat atau seseorang untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani, demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan. Setiap orang yang dipanggil, didengar dan diperiksa wajib memenuhi panggilan (dalam hal ini terkait dengan pelaksanaan hak angket DPRD), kecuali alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Adanya ketentuan ini merupakan bagian dari upaya untuk menghindari "*contempt of parliament*" merendahkan martabat dan kehormatan DPRD (Koswara, 1999).

Hal lain adalah adanya pasal yang memberikan suatu kondisi yang memungkinkan anggota DPRD tetap dapat bersikap kritis tanpa dibayang-bayangi adanya *recall* dari partai maupun Pemerintah. Pasal 52 ayat (1) UU No.32 tahun 2004 menyatakan bahwa anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD. Selain itu, anggota DPRD juga tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan dan atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD {pasal 52 ayat (3)}.

Namun demikian, pasal-pasal tentang DPRD yang dapat memperhentikan Kepala Daerah terkait dengan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang ditolak, tidak muncul kembali. Hal ini mengingat bahwa pasal yang memuat tentang Kepala Daerah secara denitif ditentukan oleh DPRD melalui pemilihan suara terbanyak sebagaimana termuat dalam UU No.22 tahun 1999 telah dihapuskan. Dianutnya kebijaksanaan yang demikian di dalam UU No. 32 tahun 2004 ini dimaksudkan untuk menyeimbangkan pendulum politik yang sangat berat ke arah kekuasaan DPRD menurut UU No.22 tahun 1999.

Menurut UU No. 32 tahun 2004, Kepala Daerah tetap ada peluang untuk '*impeachment*' yaitu diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir. Menurut pasal 29 ayat (2), kategori yang memungkinkan Kepala Daerah kena '*impeachment*', yakni sebagai berikut:

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan;
- b. Tidak memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah;
- c. Melanggar sumpah/janji Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah;
- d. Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah;
- e. Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah.

Keempat, tentang fungsi dan kedudukan Kepala Daerah. Menurut pasal 27 ayat (2) UU No.32 tahun 2004 Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya berkewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban

kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah tersebut disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/ Walikota 1 (satu) dan 1 (satu) tahun (pasal 27 ayat (3)).

Kelima, tentang Pemerintah Desa. Akomodasi terhadap keanekaragaman daerah dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 202 ayat (1) yang menyatakan bahwa istilah Desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti *Nagar, Kampung, Huta, Bori* dan *Marga*.

Mengenai status Desa, UU No.32 tahun 2004 ini bertujuan memperbaiki kedudukan dan peranan Desa yang semula diatur dalam UU No.5 tahun 1974. Idenya ingin mendudukan kembali Desa atau yang disebut dengan *nama lain* terpisah dari jenjang pemerintahan, namun diakui dalam sistem pemerintahan nasional sebagai kesatuan masyarakat yang dihormati mempunyai hak asal-usul dan adat istiadat setempat. Karena itu, disepakati bahwa pengaturan Desa akan ditetapkan melalui Peraturan Daerah masing-masing, dengan kewajiban mengakui dan menghormati asal-usul Desa tersebut.

Untuk mengembalikan kewenangan Desa kepada kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa, hampir dapat dipastikan akan mengalami kesulitan karena hak dan kewajiban Desa sudah campur aduk dan dialihkan kepada kewenangan pemerintah yang lebih tinggi sebagai akibat kebijakan UU No 5 tahun 1974. Hanya saja tidak dijelaskan secara eksplisit apakah pengakuan istilah itu juga berarti pengakuan terhadap kedaulatan masyarakat adat di masing-masing daerah, yang berarti juga mengakui eksistensi pranata-pranata adat yang ada? Di dalam UU no.22 tahun 1999 ini tidak dijelaskan secara gamblang. Pengakuan terhadap kedaulatan masyarakat dan eksistensi pranata-pranata adat yang ada, kecuali yang menyangkut tentang pemilihan Kepala Desa {pasal 203 ayat (3)}.

Keenam, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Amandemen UUD 1945 telah melahirkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagai upaya mempertegas sistem Presidensial yang dianut Indonesia. Di tingkat Pemerintahan Daerah, ruh sistem Presidensial ini telah dimasukkan ke dalam UU tentang Pemerintahan Daerah ini terkait dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pasal 56 ayat (1) UU No.32 tahun 2004 ini mengatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon sebagaimana dimaksudkan di atas diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Selain pasal 56 tersebut, UU No.32 tahun 2004 secara sangat detail memerinci dalam pasal-pasalnya terkait dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini yang terdiri 7 paragraf dan 63 pasal dari pasal 56 sampai 119. Paragraf-paragraf yang terdapat dalam pasal-pasal pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdiri dari; paragraf kesatu tentang

pemilihan, kedua tentang penetapan pemilih, ketiga paragraf tentang kampanye, kelima paragraf tentang penetapan calon terpilih dan pelantikan, paragraf keenam tentang pemantauan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan yang terakhir adalah paragraf tentang ketentuan perdana pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Perbedaan-perbedaan Prinsipil antara UU No 5 Tahun 1974 dan UU No.22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 tahun 2004

Kalau dibandingkan dengan kedua UU sebelumnya di dalam UU no.32 tahun 2004 terdapat perbedaan yang sangat prinsipil antara lain dalam hal-hal sebagai berikut:

- a. UU No. 5 tahun 1974 disebut sebagai Undang-Undang tentang “Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah”, yang berarti UU tersebut tidak hanya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berbasas *desentralisasi*, melainkan juga mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang berbasaskan *dekonsentrasi*; ditegaskan bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah yang didasarkan kepada asas *desentralisasi*, pelaksanaannya dilakukan bersama-sama dengan *dekonsentrasi*;
- b. UU No. 22 tahun 1999 disebut sebagai Undang-Undang tentang “Pemerintahan Daerah”, yang berarti penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan berdasar atas asas *desentralisasi* semata-mata yang mengarah kepada prinsip *devolusi*: Kepala Daerah semata-mata sebagai ‘Alat Daerah’ dan tidak merangkap sebagai ‘Kepala Wilayah’. Menurut UU No.32 tahun 2004 dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan;
- c. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, UU No 5 tahun 1974 menganut “*Structural Efficiency Model*”, sedangkan UU No.22 tahun 1999 menganut “*Local Democratic Model*”. Sementara UU No.32 tahun 2004 asas “*Local Democratic Model*” yang memperhatikan keserasian hubungan antarsusunan pemerintahan.
- d. Prinsip yang dipakai dalam UU No 5 tahun 1974 adalah prinsip “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”, dengan menekankan bahwa pada hakekatnya “Otonomi Daerah” lebih merupakan kewajiban daripada hak; sedangkan prinsip otonomi dalam UU no.22 tahun 1999 adalah “otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab”, dengan menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. UU No.32 tahun 2004 menganut prinsip otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya

saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.;

- e. UU No 5 tahun 1974 meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat I tetap berstatus sebagai daerah otonom yang utuh, sedangkan UU No.22 tahun 1999 meletakkan otonomi yang luas dan utuh pada “Daerah Kabupaten dan Daerah Kota”, dan tidak merangkap sebagai “Daerah Administrasi”; sedangkan Provinsi sebagai “Daerah Otonom” kewenangannya terbatas dan merangkap sebagai “Daerah Administrasi” Sementara UU No.32 tahun 2004 meletakkan otonomi yang luas kepada Kabupaten maupun Kota dimana propinsi memiliki kewenangan yang lebih luas;
- f. Dalam UU No 5 tahun 1974 terdapat hubungan hirarkis antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II; dalam UU No.22 tahun 1999 tidak ada hubungan hirarkis dan tidak ada hubungan subordinasi antara Daerah-Daerah Otonom Sementara menurut UU No.32 tahun 2004 walaupun subordinasi yang amat tipis, tetapi Kepala Daerah Kabupaten maupun Kota dalam laporan pertanggungjawaban kepada Menteri Dalam Negeri harus melalui Kepala Daerah Propinsi (Gubernur). Demikian pula dalam pengelolaan pendapatan sumber daya alam, Kabupaten/ Kota tetap melakukan koordinasi dengan Propinsi
- g. Penyelenggaraan pemerintahan dalam UU No 5 tahun 1974 menganut “*strong executive system*”, dimana dominasi kekuasaan terletak pada “Kepala Daerah” dalam kedudukannya sebagai “Kepala Wilayah”; bahkan DPRD dapat dikontrol oleh Kepala Daerah; sedangkan dalam UU No. 22 tahun 1999 justru kedudukan DPRD yang kuat dengan hak-hak dan wewengannya yang luas, serta pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD yang menyebabkan Kepala Daerah bisa terkena ‘*impeachment*’ apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD. UU No.32 tahun 2004 merupakan jalan tengah antara kedua UU Pemerintah Daerah sebelumnya bukan dominasi kekuasaan Kepala Daerah (sebagaimana dianut UU No.5 tahun 1974) dan bukan dominasi kekuasaan DPRD yang ditunjukkan UU No.22 tahun 1999;
- h. Suatu paradigma lama dengan model “*functions follow money*” yang lebih menekankan pembiayaan pemerintahan daerah tergantung dari Pusat melalui SDO dan bantuan pembangunan (Inpres) dalam kedua UU yang baru baik UU No.22 tahun 1999 maupun UU No.32 tahun 2004 paradigmanya berubah menjadi “*money follow functions*” melalui pengaturan UU Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal-hal yang betul-betul baru dari UU No.32 tahun 2004 adalah adanya aturan (pasal-pasal) mengenai pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Hal tersebut tidak terdapat atau diatur dalam kedua UU Pemerintah Daerah sebelumnya;

Undang-Undang Pemerintahan Daerah : Antara Idealita Dan Realita

Alija Izetbegovic dalam bukunya "Membangun Jalan Tengah" mengatakan bahwa hukum adalah fenomena suatu tingkat kebudayaan yang matang. Hukum muncul pada masa ketika keseimbangan antara aspirasi-aspirasi religius dan aspirasi-aspirasi sosial politis dalam pikiran orang banyak. (Alija Izetbegovic, 1992: 239).

Dengan demikian Undang-Undang sebagai salah satu sumber hukum merupakan eksistensi kesadaran religius dan kesadra politis masyarakat. Jika UU tidak mencerminkan kedua aspek di atas, maka UU tersebut dapat diaktakan cacat secara filosofis dan sosiologis. UU tersebut akan cenderung ditolak oleh masyarakat (tidak *legitimate*) walaupun secara yuridis memenuhi syarat legalitas.

Dalam hal ini, UU no.22 tahun 1999 adalah suatu produk hukum yang lahir karena tekanan yang sangat kuat dari masyarakat yang menolak sentralisme, penyeragaman dan ketidakadilan. Kesadaran politik masyarakat saat ini adalah menolak sentralisme, penyeragaman dan ketidakadilan. Sentralisme telah melahirkan elit politik yang serakah. Penyeragaman telah menumpulkan kreativitas masyarakat dan ketidakadilan telah melahirkan kelas masyarakat yang lemah secara ekonomi dan pendidikan. Sementara UU No. 32 tahun 2004 lahir untuk melakukan penyempurnaan-penyempurnaan terkait dengan pola hubungan antarsusunan Pemerintahan, eksekutif legislatif maupun rumusan tentang pilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

Lebih jauh Gunawan Muhammad dengan mengutip Toffler dalam bukunya "Catatan Pinggir 3" mengatakan bahwa gelombang setelah habisnya proses industrialisasi akan mendatangkan peradaban yang lain. Bukan lagi standardisasi yang diperlukan ketika manusia bekerja di pabrik alat-alat. Bukan lagi keseragaman juga bukan lagi pemusatan. Peradaban baru ini akan menantang yang lama, akan merontokkan birokrasi, mengurangi peran negara bangsa.. Peradaban baru itu juga akan menuntut pemerintahan yang lebih bersahaja, lebih efektif, tapi juga demokratis ketimbang yang kita kenal sekarang. (Gunawan Muhammad, 1994: 378-379)

Dalam perspektif politik hukum, Mohammad Mahfud MD dalam bukunya "Politik Hukum di Indonesia" mengatakan bahwa perkembangan karakter produk hukum senantiasa dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka karakter produk hukum yang dilahirkan cenderung responsif/populistik. Sedangkan ketika konfigurasi politik bergeser ke sisi otoriter, maka produk hukum yang lahir lebih berkarakter *konservatif/ortodoks/elitis*. (Moh. Mahfud.MD, 1998:376).

Reformasi telah melahirkan konfigurasi politik baru yang lebih demokratis. Pendulum politik tampaknya tidak bisa sepenuhnya dikuasai lagi elit politik dominan selama Orba berlangsung. Kondisi tersebut juga memaksa UU no.22 tahun 1999, dan UU No.32 tahun 2004 tampak mulai responsif terhadap perkembangan masyarakat yang sangat cepat akhir-akhir ini setelah lengsernya

Soeharto. Asas desentralisasi tampaknya berusaha diintrodusir lebih dominan dibanding dekonsentrasi dalam rumusan pasal-pasal nya. DPRD diberikan peran yang cukup luas dibanding UU No.5 tahun 1974. Kepala Daerah pun diformat lebih mengakar ke Daerah daripada menjadi kepanjangan tangan Pemerintah Pusat dengan tanpa mengabaikan upaya menjaga loyalitas terhadap Pemerintah Pusat. Keanekaragaman daerah diakomodir oleh pasal-pasal yang mengatur tentang Pemerintah Desa.

Penutup

Arah yang diberikan dalam UU No.32 tahun 2004 dapat dipandang cukup sehat untuk dapat mewujudkan Pemerintahan Daerah yang demokratis, berdaya guna, transparan, berkeadilan, akuntabel dan berkelanjutan, apabila kriteria dan rumusan-rumusan yang tertuang dalam peraturan pelaksanaannya sejai, transparan dan searah dengan UU tersebut.

Dengan perubahan yang sangat mendasar dalam UU tersebut, dampak yang akan dirasakan oleh Pemerintah Daerah, bukan hanya sekedar menyangkut kepada perubahan sistem dan struktur Pemerintahan Daerah, melainkan dan terutama kepada kesiapan dan ketersediaan sumber daya manusia aparatur, baik secara kuantitatif maupun kualitatif yang akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya Pemerintahan Daerah yang kuat, efektif, efisien dan akuntabel. Sumber daya manusia aparatur yang diperlukan bukan hanya yang memiliki etika dan moral yang tinggi, serta memiliki dedikasi dan pengabdian terhadap masyarakat.

Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dan menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur, serta bersikap tidak mengelak tanggungjawab (*passing the buck*) sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel yang mampu memenuhi asas-asas "kepatutan dalam pemerintahan" (*berhoorlijk bestuur: good governance*).

Dengan keberanian dan kemauan politik pemerintah yang sungguh-sungguh, penyelenggaraan Otonomi Daerah melalui kedua UU tersebut, dapat diwujudkan tanpa menyimpang dari konstitusi negara, tanpa mengganggu stabilitas dan kesatuan bangsa, sebagai konsekuensi pasal 18 UUD 1945 yang bukan saja telah memberi peluang, melainkan juga merupakan keharusan bagi pemerintah untuk menentukan politik desentralisasi menuju terwujudnya otonomi daerah yang luas dan demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan di lapisan bawah.

Kebijaksanaan ini bukan hanya sekedar untuk meredam gejolak, karena tekanan semangat reformasi, tetapi di samping merupakan koreksi total terhadap kebijaksanaan lama dalam perkembangan ketatanegaraan dan kehidupan bangsa, juga untuk menjawab pengaruh dan tantangan zaman dalam memasuki abad ke-21

dan era globalisasi yang menuntut daya saing yang tinggi dengan negara-negara lain di dunia yang bagaimanapun juga pengaruh dan tantangan ini tidak bisa dielakkan.

Adanya kekhawatiran bakal timbulnya disintegrasi apabila kewenangan otonomi daerah diberikan kepada Daerah secara luas, karenanya harus diwaspadai, adalah tidak relevan lagi. Sebaliknya, pengaturan yang sentralistik, monopolistik dan seragam bagi seluruh wilayah tanah air tanpa memberikan keleluasaan (*discretionary power*) kepada Daerah dan tanpa mempertimbangkan kondisi, potensi dan keanekaragaman daerah justru akan mengakibatkan ketidakpuasan dan ketidakadilan serta melemahkan kesatuan bangsa, malah akan menimbulkan disintegrasi serta ancaman bagi eksistensi dan keutuhan Negara Kesatuan RI.

Dengan pemberian kewenangan otonomi yang luas kepada Daerah dan dana perimbangan yang meningkat, maka melalui UU No.32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004, implikasinya adalah secara politik, *diskresi* (keleluasaan), lingkup dan volume politik lokal semakin luas dan secara manajerial menjadikan tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah semakin luas dan semakin berat pula.

DAFTAR PUSTAKA

- Alija Izetbegovic.(1992).*Membangun Jalan Tengah*. Penerbit Mizan. Bandung.
- Gunawan Muhammad. (1994).*Catatan Pinggir 3*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta
- Kompas*, 19 Mei 1999
- Koswara. (1999). *Otonomi Daerah yang Berorientasi kepada Kepentingan Rakyat*.Makalah Seminar. Jakarta
- Mohammad Mahfud M.D.(1998).*Politik Hukum di Indonesia*.Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Soehino.(1988).*Perkembangan di Daerah*.Liberty Yogyakarta.
- Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- Undang-Undang No.5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah