

SEMANGAT OTONOMI DAN KEBUTUHAN DAERAH:

Kajian terhadap Penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 2009

(Autonomy Spirit and Regional Needs)

Oleh: Kurniawan

ABSTRACT

Kata Kunci:

This article aim is to describe any considerations that form the background done amendment toward the act Number 22 of 1999 and explains regarding the development current authonomy concept and its relation to the dynamic of regional people needs, especially under the act Number 32 of 2004.

Through the study shows that the main consideration promulgating the act Number 22 of 1999 is caused many changes in social, and political aspect in the community life, beside that the present of this act also as an effort in responding regional area needs. It occured caused available independent and innovation challenge under impleneted decentralization in regions area. Beside the impact emerged in the act Number 22 of 1999 aplication as the background enacted revision toward this act, the revision challenge to this act emerged in the global perspective caused strategic, in which the economic globalisation and free trade which challenge competitive efisiency of the regional people.

Therefore, the changes stipulation of the autonomy issue from day to day as stated above is concreat evidence that exist the dynamic of regional people needs move away routinely. This fact must be noted by the law maker and other related stakeholders so that in law making process must be sensitive and carefull in overseeing the dynamics. For the future, Expected, every single law level in relation to autonomy issue can adapting with the regional people needs and globalization factor.

A. PENDAHULUAN

Secara politis, sosiologis maupun yuridis pembentukan suatu produk peraturan perundang-undangan didasarkan pada dinamika yang tumbuh, hidup dan berkembang di masyarakat dan kemudian melalui lembaga legislatif selaku pemegang mandat kekuasaan legislatif (*legislatoir power*) membuat produk hukum yang untuk kemudian diterapkan kepada masyarakat.¹ Kaitannya dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah juga ketika itu merupakan respon politik raksasa dari rakyat (*Giant People Power*)² dari parlemen yang ada dimasa periode perdana di rezim reformasi. Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan evaluasi dari kegagalan undang-undang tentang pemerintahan daerah dimasa rezim Orde Baru di bawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam menata kemandirian daerah.

Disamping itu juga alasan yang dijadikan pertimbangan utama kehadiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah mengingat banyak

¹ Dalam hal ini tegas sebagaimana yang diungkapkan oleh Eugen Ehrlich (1936) yang dikenal sebagai pelopor *sociological jurisprudence* menyebut sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Konseptualitas Eugen Erlich mencerminkan suatu kondisi ideal bahwa suatu produk hukum merupakan tuntutan kebutuhan dinamika yang hidup dan berkembang dimasyarakat atau dengan kata lain hukum yang ideal adalah hukum yang seluruh materi klausul dari aturannya sebagai manifestasi dari realita yang hidup, tumbuh dan berkembang dimasyarakat. Sehingga aturan yang dibuat sebagai wujud dari manifestasi nilai yang berkembang dimasyarakat, oleh karena adanya dinamika kehidupan sosial, politik serta faktor-faktor lainnya yang mempengaruhi perubahan realitas masyarakat, maka suatu peraturan juga patut melakukan penyesuaian terhadap dinamika yang berkembang disuatu masyarakat.

² Istilah *giant political people response* ini diperkenalkan oleh Amien Rais selaku salah satu aktor strategis Nasional Reformasi yang juga turut serta dalam upaya menjatuhkan rezim pemerintahan Orde Baru. *Giant People Power* istilah yang diungkapkan oleh beliau dalam diskusi yang dilakukan oleh Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta sebagai simbol kemenangan kolektif dari rakyat dalam melawan rezim otoritarianisme pemerintahan di bawah kendali Soeharto.

hal dalam tatanan kehidupan sosial, politik dimasyarakat yang berubah sekaligus sebagai upaya dalam merespon tuntutan kebutuhan daerah seiring dengan adanya tuntutan kemandirian dan inovasi dengan diterapkannya asas desentralisasi di daerah-daerah di Indonesia.³

Ditahun kelima implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan berbagai latar belakang pula muncul kehendak dari pemerintah untuk melakukan revisi terhadap undang-undang tersebut. Sebagai hasil dari respon tersebut sehingga munculnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Dalam kurun waktu kurang dari 5 tahun pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut ternyata banyak dari kalusul pasal-pasal yang terdapat di dalam undang-undang tersebut yang oleh banyak kalangan dinilai kurang mampu dalam merespon berbagai persoalan yang mncul baik di daerah-daerah maupun dalam hal penataan hubungan baik antar pemerintahan dalam satu daerah yang sama maupun dalam hal lintas pemerintahan daerah.

Dalam perspektif para pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah, evaluasi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menghasilkan beberapa hal penting dan sangat mendasar, yaitu:⁴

1. Pertama, dari **aspek konseptualitas** rumusan pasal-pasal dari UU tersebut kurang komprehensif terutama dalam konsep dasar penyelenggaraan pemerintahan yang digunakan seperti pembagian kewenangan, hubungan antar strata pemerintahan, serta perimbangan keuangan. Selain itu juga terdapat beberapa pengaturan yang kurang sinkron antara satu pasal dengan

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 402.

⁴ Kaloh J, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 69 – 71.

pasal-pasal lainnya, seperti dalam pasal tertentu terdapat beberapa wewenang yang ditetapkan sebagai wewenang pusat namun pada pasal yang lain ditetapkan sebagai wewenang daerah. Dalam hal lainnya terdapat Tap MPR yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut dari pasal Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut diatribusikan pengaturan pelaksanaannya ke dalam peraturan di level daerah tanpa memperhatikan hubungan hirarki antar peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.⁵

2. **Kedua**, dari aspek tataran instrument. Keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan legitimasi kekuasaan pemerintah untuk melakukan pengaturan tindak lanjut kebijakan desentralisasi tanpa dibekali kerangka acuan (*framework*), sehingga menumbulkan peluang munculnya berbagai kebijakan yang bukan didasarkan pada semangat otonomi melainkan lebih didasarkan pada ambisi elit-elit di daerah dan berlindung di balik kepentingan pelaksanaan otonomi dan memicu kemandirian serta inovasi daerah. Diawal paska pembentukan UU Nomor 22 Tahun 1999 hampir sebagian besar dari peraturan perundang-undangan sebagai tindak

⁵ Tap MPR yang dimaksud adalah Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Dalam Tap MPR ini memberikan ruang yang luas kepada daerah untuk dapat mengeluarkan berbagai peraturan sebagai pelaksana dari UU Nomor 22 Tahun 1999 tanpa harus menunggu kehadiran Peraturan Pemerintah. Konsekuensi dari dikeluarkannya Tap MPR tersebut menimbulkan ketimpangan hukum sekaligus merusak tatanan tertib hukum di Indonesia dimana dalam hal ini daya berlaku dari produk hukum di daerah yang dikeluarkan baik dalam bentuk Peraturan daerah maupun Keputusan Gubernur bahkan Instruksi Gubernur memiliki daya berlaku sama halnya dengan Peraturan Pemerintah (PP), padahal seyogyanya produk-produk hukum daerah tersebut bukannya sebagai pelaksana dari UU melainkan merupakan sebagai pelaksana operasional dari Peraturan Pemerintah yang dibentuk untuk menjabarkan dalam tataran praktis di daerah-daerah. Dalam konteks Tap MPR ini, kemunculan Produk hukum di daerah (Perda, Keputusan Kepala Daerah, maupun Instruksi Kepala Daerah) mendahului kehadiran Peraturan Pemerintah (PP).

lanjut dari UU tersebut belum sepenuhnya dapat dilakukan. Hal tersebut kemudian mendorong daerah-daerah untuk berprakarsa dalam melakukan pengaturan sendiri sebagai aturan untuk melanjutkan dari UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut dengan dasar wewenang sebagaimana yang diberikan ruang melalui Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

3. *Ketiga*, Dari aspek implementasi. Dalam pengelolaan kewenangan sering muncul friksi-friksi antar tingkat pemerintahan sehingga berpotensi terjadinya konflik (*tension*) sehingga berdampak terhadap terganggunya pemenuhan kebutuhan pelayanan publik. Disamping itu juga pembentukan lembaga-lembaga perangkat daerah sering kurang didasari pada orientasi peningkatan pelayanan melainkan lebih didominasi pada keinginan elit-elit di daerah untuk memperbanyak jabatan struktur sebagai upaya untuk penempatan pos-pos kerja sebagai imbalan atau kompensasi politik maupun dalam upaya menarik kelompok-kelompok oposisi untuk masuk ke dalam jajaran sistem pemerintahan. Akibat dari praktek tersebut adalah cenderung banyak struktur pemerintahan di daerah-daerah yang gemuk atau kaya struktur tapi miskin fungsi. Khusus dalam hal mekanisme pengelolaan kepegawaian yang cenderung menggunakan pola *separated system*, sehingga menimbulkan ekses etnosentrisme dan terbatasnya mobilitas pegawai dan pengembangan karir. Praktek penyelenggaraan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang paling berdampak terhadap rakyat adalah penggunaan APBD lebih banyak diserap untuk pemenuhan kebutuhan belanja aparatur perangkat daerah dan DPRD sehingga

penggunaan anggaran untuk pemenuhan pelaksanaan program untuk kebutuhan dan pelayanan publik menjadi bagian sisa yang terkecil.⁶

Hal lain yang menjadi dasar pemikiran direvisinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 seiring dengan adanya keputusan politik melalui ketetapan MPR yang memberi kuasa kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) dalam pelaksanaan otonomi tanpa diperlukan waktu untuk menunggu pedoman yang diperlukan telah berakibat munculnya berbagai kebijakan daerah (Peraturan Daerah maupun Keputusan Kepala Daerah) yang tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷

Selain dari ekses yang muncul dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kehendak pemerintah merevisi undang-undang tersebut dalam perspektif global juga didasarkan pada pertimbangan pengaruh lingkungan strategis, dimana globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas

⁶ Melihat fenomena dimana serapan untuk biaya operasional aparatur perangkat daerah yang jauh lebih besar dibandingkan anggaran peruntukan pelayanan publik dan berbagai program pembangunan oleh Ryas Rasyid memberikan tanggapan sebagai berikut “bahwa esensi dari kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang kedepan nantinya yang akan menggantikannya pada prinsipnya ditujukan sebesar-besarnya untuk kepentingan umum bukan sebesar-besarnya untuk kepentingan elit-elit di daerah sebagai ajang berpesta foya atas kemenangan pribadi, atau kelompok-kelompok”. Pernyataan Ryas Rasyid tersebut disampaikan dalam diskusi yang ditayangkan di RCTI Tahun 2004.

⁷ Munculnya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah mendapat komentar keras dari kalangan pengamat Hukum Tata Pemerintahan. Beberapa pakar baik bidang pemerintahan maupun hukum pemerintahan turut memberikan kritikan dengan dikeluarkannya TAP MPR tersebut, diantaranya HAW.Widjaja. Dalam bukunya yang berjudul *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja grafindo Persada, Jakarta 2002 beliau mengatakan bahwa “kehadiran ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 ini telah membuktikan kepada kita semua bahwa pemerintah pusat terlalu memberikan ruang yang sangat luas kepada daerah sebagai wujud empati akibat sistem sentralistiknya rezim masa lalu sehingga daerah diberikan wewenang untuk mentafsirkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam bentuk membuat Perda tanpa menunggu kehadiran peraturan pemerintah dalam melaksanakan wewenang desentralisasi dalam penjabaran di lapangan, dan hal ini akan mengganggu tertib kukum dalam lapangan ketatanegaraan Indonesia”.

yang menuntut efisiensi daya saing masyarakat daerah, bangsa serta Negara yang lebih tinggi memerlukan arahan normatif yang jelas pada tataran peraturan perundang-undangan khususnya pada level undang-undang.⁸ Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat sebagai tantangan bagi pemerintah khususnya di daerah untuk menyesuaikan sistem dan prosedur manajemen pemerintah daerah disamping mempersiapkan daya saing sumber daya manusia dan teknologi.

B. KANDUNGAN FILOSOFI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004

Berbagai latar belakang perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada dasarnya merupakan feed back pada filosofi munculnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam konteks ketatanegaraan, keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 harus dilakukan perubahan dalam rangka merespon perubahan ketentuan Undang Undang Dasar 1945 Republik Indonesia khususnya yang dilakukan perubahan pada amandement kedua di tahun 2000 atau setahun setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disahkan.⁹ Adapun pasal yang dilakukan perubahan terkait dengan Pemerintahan daerah secara khusus adalah pada Pasal 18, 18A dan 18B. Pada Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

⁸ Kaloh J, *Op.Cit*, hlm. 71.

⁹ Ari Dwipayana, *Otonomi Versus Negara*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 212.

Struktur hubungan kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan provinsi dan Kabupaten/Kota dalam hal ini bersifat pembagian yang bertingkat (*leveling division of power*), sehingga oleh karenanya hubungan antara satu daerah dengan daerah lainnya dipahami sebagai hubungan yang bersifat hierarkis.¹⁰ Sifat berjenjang (*hirarkisitas*)nya ketentuan Pasal 18 ini bukan dalam hubungan lintas provinsi melainkan dalam hubungan antara provinsi dengan daerah-pemerintahan yang ada di bawahnya seperti kabupaten dan Kota, sementara dalam hubungan lintas provinsi bersifat vertikal.

Konsep pembagian kekuasaan (*Division of Power*) dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 Republik Indonesia bersifat vertikal-hirarkis dan hal tersebut terkait erat dengan berbagai kritikan yang muncul sebagai akibat dari perumusan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menentukan bahwa pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta Kabupaten/kota dimasa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 bersifat horisontal. Sebagai akibat dari penafsiran pengertian hubungan yang bersifat horisontal tersebut muncul berbagai efek di daerah-daerah, sehingga ketika perubahan kedua UUD 1945 yang dilakukan pembahasan pada tahun 2000, mencoba menggunakan kata “dibagi” sebagaimana yang tercantum dalam rumusan Pasal 18 UUD 1945 dalam amandemen kedua tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk mengembalikan pola hubungan dari horizontal ke pola hubungan vertikal.¹¹

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 428.

¹¹ Ada beberapa Negara yang mempraktekkan Pola hubungan yang tidak bersifat hierarkis seperti Belanda yang sesuai dengan konsep idenya Thorbecke disebut sebagai “*desentralized unitary state*”. Lihat juga Jimly Assiddiqie, *Ibid.*

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip otonomi dititikberatkan pada prinsi otonomi “seluas-luasnya”, dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengaturan dan pengelolaan semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.¹² Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi “nyata” adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara

¹² Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tepatnya Pasal 10 ayat (1). Ketentuan Pasal 10 ayat (1) ini merupakan dasar hukum (*legal basis*) pelaksanaan asas sentralisasi. Meskipun dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut memberikan kewenangan luas kepada daerah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan yang telah disentralisasikan ke daerah, namun demikian tidak menutup ruang bagi daerah untuk dapat melakukan wewenang pemerintah pusat bersama-sama dengan daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari isi Pasal 10 ayat (4) yang didalam pasalnya memberikan arahan bahwa kewenangan pemerintah pusat dapat dilaksanakan melalui tiga cara: Pertama, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau; Kedua dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah; atau Ketiga, dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Kewenangan yang dimiliki oleh daerah di bawah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini memberikan kewenangan yang sangat luas kepada daerah, disamping dapat berinovasi berbagai wewenang diluar apa yang telah ditentukan sebagai wewenang Pemerintah pusat juga dimungkinkan untuk melakukan satu atau beberapa wewenang pusat secara bersama-sama melalui proses asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (*medebewind*).

yang dimaksud dengan “bertanggung jawab” otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya ditujukan untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus mampu menciptakan keserasian hubungan antara daerah satu dengan daerah lainnya. Artinya bahwa otonomi harus mampu membangun kerjasama antar daerah dalam rangka menciptakan kesejahteraan bersama sekaligus untuk mencegah ketimpangan yang terjadi antar daerah.¹³ Hal yang menjadi poin penting juga adalah otonomi yang sedang bergulir harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya bahwa harus memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi di bawah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mewajibkan pemerintah melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan, memberikan standar, arahan, bimbingan, pelatihan pengendalian, koordinasi, serta monitoring dan evaluasi.¹⁴ Bersamaan dengan hal tersebut, pemerintah wajib memberikan memberikan peluang kemudahan bantuan serta mendorong kepada daerah agar dapat melaksanakan otonomi secara efektif dan efisien.

Penyelenggaraan desentralisasi menurut undang-undang ini mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada

¹³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 54.

¹⁴ Mubyarto, *Otonomi atau Federalisme*, Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 176.

pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap merupakan sebagai kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara.

Disamping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent*, artinya bahwa urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.¹⁵ Sementara yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan merupakan otoritas penuh dari pemerintah daerah dan tidak dapat dikerjakan secara bersama-sama dengan pemerintah pusat maupun diambil alih oleh pemerintah pusat.

C. DINAMIKA DAERAH SEBAGAI MOTOR PENGGERAK OTONOMI-DESENTRALITATIF

Pada awal bergulirnya era reformasi tepatnya bulan Mei 1998 banyak terjadi perubahan yang signifikan dalam tata pemerintahan Indonesia. Amandemen UUD RI 1945 mengawali terjadinya banyak perubahan mendasar terhadap beberapa peraturan perundang-undangan.

Terjadinya pergantian terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan salah satu fenomena bangsa Indonesia beradaptasi terhadap berbagai

¹⁵ Kaloh J, *Op.Cit*, hlm. 75.

dinamika perubahan yang terjadi dalam masyarakat baik dinamika dalam aspek politik, sosial, ekonomi, globalisasi.¹⁶

Berbagai rangkaian adaptasional tersebut merupakan suatu episode perubahan yang terjadi pada bidang sosial politik paling dramatis yang terjadi sepanjang sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia.¹⁷ Perubahan drastis tersebut terjadi pergerakan dari sistem yang monolitik dan sentralistik menuju sistem pemerintahan yang sistem pemerintahan yang lebih demokratis dan desentralitatif.¹⁸

Pengaturan mengenai otonomi daerah telah dimulai pada zaman kolonialisme Belanda, ketika kemerdekaan Negara hingga saat ini telah mengalami banyak perubahan. Adapun berbagai pengaturan mengenai otonomi tersebut secara berurut dimulai dari rezim kolonial berlaku di bawah pengaturan *Decentralisatie Wet* Tahun 1903, *Bestuursh Erworming* Tahun 1922; Ketika awal kemerdekaan, di bawah pengaturan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974,

¹⁶ Dalam Jurnal Otonomi Daerah No.1 November 2004 secara tegas diuraikan mengenai penting dan mendesaknya untuk dilakukan penyempurnaan terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diantara menyatakan bahwa “ ..., oleh karena itu, berdasarkan hasil evaluasi bahwa salah satu faktor penyebab ekses negatif penyelenggaraan otonomi daerah adalah terdapatnya sejumlah besar pasal-pasal dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ini yang belum sinkron dengan dinamika yang terjadi begitu pesat di daerah, sehingga oleh karenanya sangat diperlukan kehadiran undang-undang yang baru guna menggantikan keberadaan UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai upaya nyata dalam rangka merespon dinamika tersebut guna menyesuaikan tuntutan kebutuhan rill masyarakat di daerah”.

¹⁷ Kaloh J, *loc.Cit.*

¹⁸ *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004¹⁹ sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Perubahan pengaturan mengenai ketentuan mengenai otonomi dari masa kemasa sebagaimana tersebut di atas merupakan bukti konkrit bahwa adanya dinamika kebutuhan masyarakat lokal yang terus bergerak dari waktu ke waktu, sehingga oleh karenanya para pembuat peraturan (*law maker*) kiranya harus sensitif serta jeli melihat dinamika tersebut untuk kemudian berbagai peraturan tentang otonomi agar dapat melakukan adaptasi dengan tuntutan dinamika kebutuhan masyarakat yang terjadi di daerah-daerah.

Perubahan dari berbagai aturan mengenai otonomi tersebut kiranya hal yang menarik dikaji adalah mengenai keberadaan aturan di bawah pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai hasil penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Ada hal mendasar muncul terkait dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, yaitu terkait masalah perubahan mendasar atau hal-hal reformatif yang dibawa oleh undang-undang ini.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memuat perubahan mendasar sebagai hasil dari penyempurnaan undang-undang yang sebelumnya. Adapun perubahan mendasar tersebut adalah sebagai berikut:

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 395 - 396.

1. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tetap dilaksanakan dan tidak ada maksud untuk melakukan resentralisasi;
2. Konsep otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab tetap dijadikan acuan dengan meletakkan pelaksanaan otonomi pada tingkat daerah yang paling dekat dengan masyarakat;
3. Tujuan pemberian otonomi tetap seperti yang dirumuskan hingga saat ini, yaitu untuk memberdayakan potensi daerah, termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan;
4. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan seperti desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*mede bewind*) diselenggarakan secara proporsional sehingga saling menunjang satu dengan lainnya;
5. Penyempurnaan dimaksudkan untuk melengkapi beberapa ketentuan yang belum cukup diatur;
6. Penyempurnaan dimaksudkan untuk memberi tambahan penjelasan.²⁰

Terdapat dua hal penting yang perlu menjadi fokus perhatian dalam memahami makna perubahan di bawah pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu pertama, pemahaman dari sisi substansi atau materi (teks/naskah), dan kedua pemahaman dari sisi latar belakang dilakukan perubahan undang-undang tersebut.²¹ Dua sisi tersebut di atas merupakan konklusi dari berbagai macam pendapat dari pakar, maupun kalangan praktisi sebagai respon nyata dalam menanggapi dinamika dan berbagai tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah.

²⁰ Kaloh J, *Op.Cit*, hlm. 75 – 76.

²¹ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hlm. 55.

D. PENUTUP

Perubahan pengaturan mengenai ketentuan mengenai otonomi dari masa kemasa sebagaimana tersebut di atas merupakan bukti konkrit bahwa adanya dinamika kebutuhan masyarakat lokal yang terus bergerak dari waktu ke waktu, sehingga oleh karenanya para pembuat peraturan (*law maker*) kiranya harus sensitif serta jeli melihat dinamika tersebut untuk kemudian berbagai peraturan tentang otonomi agar dapat melakukan adaptasi dengan tuntutan dinamika kebutuhan masyarakat yang terjadi di daerah-daerah.

Harapan dengan adanya adaptasi dari berbagai peraturan perundang-undangan mengenai Otonomi dengan dinamika dan tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah diharapkan dapat mendorong terciptanya inovasi serta mempercepat terwujudnya kemandirian pemerintah di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

Ari Dwipayana (2000), *Otonomi Versus Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Jimly Asshiddiqie (2007), *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Kaloh J (2007), *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta.

Mubyarto (2000), *Otonomi atau Federalisme*, Sinar Harapan, Jakarta.

Siswanto Sunarno (2008), *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kedua,
Sinar Grafika, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah