

KEBERADAAN OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN DITINJAU DARI TEORI HUKUM TATA NEGARA

Dwi Andayani BS*

ABSTRACT

Historically, the issue of local autonomy and federation in Indonesia has long been discussed. The discussion was whether Indonesia would become a unitary or federal state. It mostly focused on the ADP (areal division of powers). On one point, local autonomy as well as federation gained its equal strong support until the reform era comes up. On the other hand, in the reform era, the people and the elite demand the change of this state from unitary to federal state. In their claim, it is impressed that federal state is more as an option rather than autonomy which has been regulated in the Act of Number 22/1999. This paper attempts to discuss how local autonomy and its authority could exist in the unitary state as regulated in the Act of Number 22/1999.

Kata kunci: Otonomi Daerah, Negara Kesatuan.

I. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah merupakan isu yang selalu aktual dalam Hukum Tata Negara Indonesia. Beranjak dari penelusuran sejarah hukum Indonesia, Bhenyamin Hoessein mengemukakan bahwa mengenai otonomi daerah telah berlangsung sejak lima puluh tahun sebelum lahirnya *Decentralisatie Wet* 1903 (Hoessein, 1999: 1-2). Serangkaian perubahan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah sejak Hindia Belanda hingga kini merupakan pertanda untuk menanggapi isu tersebut.

Menyongsong lahirnya *Wet op de Bestuursvorming* 1922, isu di seputar otonomi daerah makin luas dan menyentuh bentuk negara. Bentuk negara yang selama itu dianut oleh Hindia Belanda adalah negara kesatuan (*unitary state: eenheidsstaat*). Secara kongkrit, pada saat sistem desentralisasi yang dianut di pulau Jawa dan Madura akan diterapkan pula di luar Jawa dan Madura, timbul kontroversi pendapat di kalangan orang Belanda mengenai bentuk negara.

* Staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta.

Dalam tahun 1912, S. Ritsema van Eck, mantan pejabat kehutanan di pulau Jawa mengusulkan agar Kerajaan Belanda terdiri dari sejumlah negara etnis. Beliau mengatakan:

These 'ethnic' states were to comprise the Hollanders, the curacavans, the surinamers; and for Indonesia, they were to include the Javanese, the Sundanese, the Malays, the Bataks and so forth, enumerating the major ethnic groups of the archipelago. Each of these groups was to administer its own territory and determine its own internal affairs. In all but the first group Dutchmen were to be imported to act as intermediaries between the 'ethnic' state and Holland, and they were to take charge of foreign and international affairs (Schiller, 1955: 25).

Usul tersebut dipandang oleh pihak lain yang menentang seperti van Vollenhoven (Schiller, 1955: 25) untuk menjamin supremasi Belanda dan bersifat imperialistik.

Pada saat Pemerintah Belanda berencana membentuk *volksraad* di Hindia Belanda di tahun 1917 Hendrik Colyn -orang yang dihormati di negeri Belanda dan telah beberapa kali sebagai perdana menteri-mengusulkan juga bentuk negara federal bagi Hindia Belanda. Sebagaimana dituturkan oleh A. Arthur Schiller bahwa:

It was first necessary, he said, to build autonomy and self rule from bottom up and thus to establish homogeneous ethnic groups which in the course of time could be combined to form 'island' provinces. These provinces were to be charged with complete control of internal affairs, including the local budget imperial and foreign affairs, remained under the central government, the Netherlands Indies Administration (Schiller, 1955: 26).

Menurut Colyn saat untuk memikirkan pembentukan DPR propinsi yang mewakili pemerintahan pulau adalah saat propinsi pulau itu memiliki kemampuan menjalankan pemerintahan sendiri. Pembentukan *volksraad* akan berakibat dominasi Jawa terhadap keseluruhan pemerintahan (Schiller, 1955: 26). Usul Colyn ditentang oleh tiga orang Guru Besar University Leiden yaitu C. van Vollenhoven, C. Snouch Hurgronje dan HT Colenbranden. Menurut ketiga guru besar tersebut:

The essential prerequisite for federation was lacking, namely, the existence of territorial entities each equipped with an independent political structure so that each might contribute part of its governmental powers and responsibilities to a federal state (Schiller, 1955: 28)

Pemerintah Belanda dan Jepang tetap pada pendiriannya untuk membangun otonomi daerah dalam wadah negara kesatuan. Sekalipun otonomi daerah diperlemah, namun penguasa. Pada awal masa kemerdekaan, keberadaan otonomi daerah dalam ikatan negara kesatuan tetap dipertahankan. Namun pada masa singkat bentuk negara Indonesia telah berubah menjadi negara federal melalui strategi kolonial Belanda. Dalam disertasinya, M.P. Walker, III antara lain mengatakan bahwa:

Considerable evidence has been amassed to show that the formation of a federal Indonesia in 1946 was indeed the outcome of a policy of expediency which had as one of its objective a plan for "divide and rule" or "balkanizing" of the archipelago, as the republicans preferred to express it in order to preserve a maximum of Dutch influence while at the same time localizing the influence of the Javanese nationalists in the future compositions of the new independent state (Hoessein, 1995: 9).

Dalam tahun 1950 Indonesia kembali menganut negara kesatuan dengan sistem otonomi yang seluas-luasnya.

Namun, otonomi yang seluas-luasnya dalam masa berikutnya, baik secara formal maupun empirik tidak terwujud. Dalam era reformasi timbul sejumlah tuntutan dari masyarakat dan elit pusat dan daerah. Salah satu tuntutan adalah perubahan bentuk negara, dari kesatuan ke federal. Dalam tuntutan itu terkesan pula, bahwa negara federal sebagai opsi daripada otonomi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Baik secara tersirat maupun tersurat dari tuntutan tersebut terdapat persepsi bahwa otonomi dalam negara federal lebih besar daripada otonomi dalam negara kesatuan. Dalam tuntutan tersebut terkesan pula adanya penyamaan keberadaan negara bagian dengan daerah otonom.

II. PERMASALAHAN

Berangkat dari latar belakang tersebut, permasalahannya adalah:

1. Bagaimanakah perbedaan otonomi daerah dalam negara kesatuan?
2. Bagaimana kewenangan antara pusat dan daerah menurut UU 22 Tahun 1999?

III. PEMBAHASAN

Dalam karyanya yang terkenal, Arthur Maass mengemukakan bahwa *Government power can be divided in many ways. By governmental power*

we mean the total capacity to govern which is or can be exercised by a given political community (Maass, 1959: 10). Selanjutnya, pakar tersebut mengemukakan bahwa *The total capacity to governs then can be divided among governmental officials (a legislative chamber, for example) at the capital city of a defined political community and this we shall call the capital division of powers (abbreviated as CDP)* (Maass, 1959: 89).

* Menurut Arthur Maass, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi di antara badan-badan resmi di pusat dan di antara wilayah dengan cara yang berbeda-beda seperti tampak pada diagram dibawah ini:

1	2	3	
PROSES	FUNGSI	KONSTITUENSI	
			(a) Exclusive
			(b) Shared

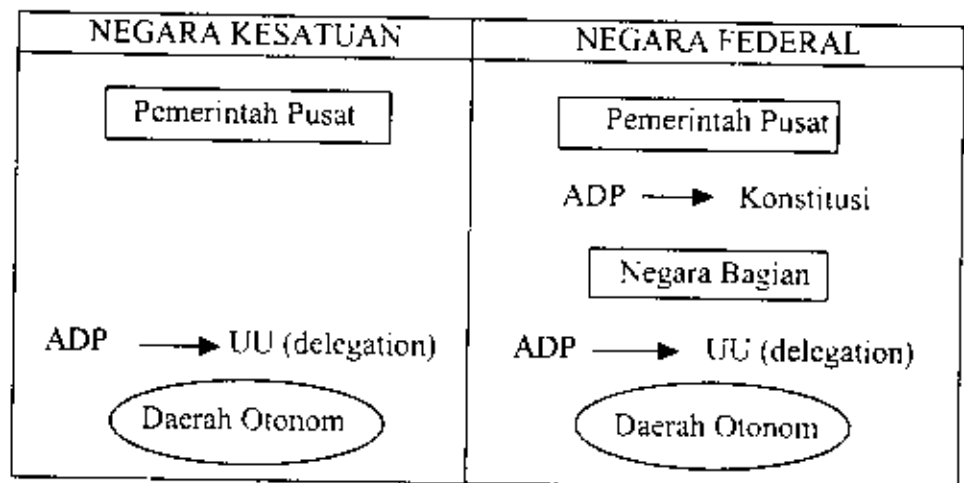
Pertama, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut proses yang dianut dalam pemerintahan. Dalam rangka CDP (*capital division of powers*), proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif, masing-masing diberikan kepada suatu badan. Dalam rangka ADP (*areal division of powers*), proses legislatif dapat diberikan hanya kepada pemerintah pusat, atau secara bersama-sama kepada unit-unit yang terdesentralisasi. Kedua, kekuasaan pemerintahan dapat pula dibagi menurut fungsi atau aktivitas pemerintahan. Dalam rangka ADP, fungsi-fungsi tertentu, misalnya moneter dan hubungan luar negeri, dapat diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi yang lain diberikan kepada negara bagian dan fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom. Secara sama, dalam rangka CDP, fungsi-fungsi tertentu dapat diberikan kepada departemen-departemen pemerintahan. Ketiga, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi lebih lanjut menurut konstituensi (*constituency*). Dalam rangka CDP, suatu badan, kamar yang lebih luas dalam legislatif dapat dibuat untuk mewakili suatu konstituensi -kelompok tertentu dalam masyarakat- dan kepresidenan mewakili konstituensi yang lain. Dalam kaitan ini, lebih lanjut Arthur Maass mengatakan *thus governmental power is divided by assigning to different units of government responsibility for representing different constituencies, in contrast to the hoblesian scheme where all constituencies are perfectly represented in the single ruler* (Maass, 1959: 89).

Penugasan proses, fungsi, atau konstituensi kepada unit-unit pemerintahan di tingkat pusat dan kepada wilayah-wilayah komponen dapat secara exclusive atau shared. Misalnya, fungsi moneter hanya diberikan secara eksklusif kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi kesejahteraan umum dapat dilakukan bersama oleh pemerintah pusat dan negara bagian (propinsi). Selanjutnya dikatakan oleh pakar yang sama sebagai berikut: ... *the assignments of exclusive or shared powers can be by delegation which proceeds from a single source (other than a constitution) and which can be withdrawn by that source, or it can be by constitutional provision which can be changed formally only by constitutional amendment* (Hoessein, 1995: 15).

Dalam rangka mengaplikasikan ADP di Canada, J. Stefan Dupre antara lain mengemukakan bahwa *Canada's constitution, being federal in nature, allocates distinct spheres of jurisdiction to the Dominion government and the ten provinces*. Selanjutnya dikatakan oleh pakar tersebut bahwa:

"With municipal government wholly subject to the provinces, its legal development has been one of statute law rather than of constitutional laws. This is not to say that municipalities do not possess a good measure of independence in the exercise of their functions, but their relation to the provincial governments, rather than having the coordinate nature of federalism, is one of inferior to superior, of ADP (Areal Division of Powers) by delegation, paralleling that found between localities and central government in unitary states" (Hoessein, 1959: 15).

Secara skematis ADP (*Areal Division of Powers*) di Negara Kesatuan dan di negara federal sebagai berikut:



ADP (*areal division of powers*) dalam negara kesatuan dilakukan dengan cara delegasi melalui undang-undang. Karena itu Hans Antlov berpendapat bahwa kekuasaan daerah otonom diterima dari atas dan dapat ditarik melalui undang-undang yang baru, tanpa persetujuan daerah otonom yang bersangkutan (Antlov, 1998: 11). Daerah otonom tidak memiliki "*pouvoir constituant*" (Kranenburg, 1951: 25). Karakteristik ini berlaku bagi daerah otonom di bawah negara bagian dalam sistem federal.

ADP (*areal division of powers*) dalam negara federal di antara pemerintah pusat dan negara bagian dilakukan dengan konstitusi. Oleh karena itu negara federal merupakan sistem pemerintahan yang dengan sengaja dibuat sulit bagi pemerintah pusat untuk mengubah kekuasaan negara bagian. Kekuasaan negara bagian mencakup "*pouvoir constituant*" yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar dan undang-undang.

Secara material, pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah otonom dalam negara kesatuan serta antara negara bagian dan daerah otonom dalam negara federal bersifat "*shared*". Sementara itu, pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan negara bagian dalam negara federal bersifat eksklusif (Linz, 1998: 9).

Permasalahan kedua dari tulisan ini adalah pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Wacana ini merupakan salah satu aspek dari hubungan pusat-daerah (*central-Local Government Relations*) dalam kerangka "*areal division of powers*" di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal (Maass, 1959: 15). Terkait dalam wacana tersebut adalah keberadaan dan hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi negara bangsa (*nation-state*). Pemahaman yang benar mengenai keberadaan dan hubungan di antara kedua konsep tersebut beserta operasionalisasinya merupakan prasyarat bagi wacana yang berharga mengenai topik di atas.

Secara empirik dianutnya sentralisasi dan desentralisasi merupakan gejala yang melekat pada negara-bangsa. Kecuali dalam negara yang menyerupai negara-kota (*polis, city state*) seperti Singapura, tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan negara-bangsa "semata-mata" secara sentralisasi tanpa desentralisasi atau sentralisasi 100% dan desentralisasi 0%. Sebaliknya, tidak mungkin pula penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi "belaka" tanpa sentralisasi atau desentralisasi 100% dan sentralisasi 0% (Bhenyamin, 2000: 3).

Gejala tersebut melatarbelakangi pernyataan teoretik dalam pemerintahan daerah bahwa dalam organisasi negara-bangsa tidak mungkin dipilih salah satu alternatif antara sentralisasi atau desentralisasi. Memilih salah satu alternatif di antara keduanya berarti akan terjadi anarki (Hart, 1976: 9). Secara teoretik, James W. Fesler (1972) mengingatkan adanya bahaya akibat memilih salah satu alternatif itu. Menurut pakar tersebut, *"Total decentralization would require the withering a way of the state, whereas total centralization would imperil the state's capacity to perform its functions"*.

Dalam tataran normatif selalu terdapat norma hukum yang berlaku secara nasional bagi seluruh rakyat dalam suatu wilayah negara serta norma-norma hukum yang berlaku secara lokalitas bagi masyarakat di teritorir masing-masing (Kelsen, 1973: 21). Desentralisasi selalu terjadi dalam lingkungan organisasi yang sebelumnya tersentralisasi. Bahkan Herbert H. Werlin (1974) menegaskan bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi. Oleh karena itu pilihan harus pada alternatif terakhir adalah kombinasi antara desentralisasi dan desentralisasi. Pengalaman menunjukkan pula bahwa keberhasilan agenda desentralisasi memerlukan pemerintah yang kuat dan absah (Rondinelli, et al, 1983: 7).

Memang, kedua istilah tersebut, sentralisasi dan desentralisasi, menimbulkan kecenderungan pemikiran secara dikotomis, namun sesungguhnya merupakan kontinum. Tidak terdapatnya istilah (terminologi) yang menunjukkan diaplikasinya kedua asas tersebut secara bersamaan kerap kali merintangai wacana dalam penyusunan strategi dan kebijakan desentralisasi dalam organisasi negara-bangsa. Tidak jarang para pihak penganjur program desentralisasi ditingkat nasional terlalu bias untuk menyenangkan elite lokal.

Berbeda dengan pengertian desentralisasi yang dikemukakan oleh sebagian besar pakar Eropa sebagai penyerahan kewenangan kepada kesatuan pemerintah di bawah pemerintah, desentralisasi dalam tulisan ini mencakup dua elemen pokok. Pertama, pembentukan daerah otonom, dan kedua, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah kepada daerah otonom tersebut (Maddick, 1963: 16 Conf. Rondinelli, et al, 1983: 7). Dalam negara kesatuan, kedua aktifitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum.

Pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada di teritorir tertentu, sebagai bagian dari bangsa dan

wilayah nasional Indonesia. Aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, desentralisasi sebenarnya menjelamkan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi otonomisasi. Otonomi daerah diberikan kepada masyarakat, dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, dalam hal ini kepala daerah (KDU), dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD), dan birokrasi setempat yang terpisah dari lembaga-lembaga pemerintah dan birokrasi pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah tersebut diisi dengan fungsionalis yang direkrut berdasarkan atas pemilihan secara demokratis, sedangkan birokrasi setempat diisi dengan birokrat yang didasarkan atas pengangkatan. Lembaga-lembaga pemerintah setempat tersebut disertai fungsi pokok untuk mengatur (*rules making*), sedangkan birokrasi setempat disertai fungsi utama untuk mengurus (*rules application*).

Secara rinci, G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983) memaparkan karakteristik yang mendasar dari desentralisasi sebagai berikut:

"First, local units of government are autonomous, independent, and clearly perceived as separate levels of government over which central authorities exercise little or no direct control. Second, the local governments have clear and legally recognized geographical boundaries within which they exercise authority and perform public functions. Third, local governments have corporate status and power to secure resources to perform their functions. Fourth, devolution implies the need to 'develop local governments as institutions' in the sense they are perceived by local citizens as organizations providing services that satisfy their needs and as governmental units over which they have some influence. Finally, devolution is an arrangement in which there are reciprocal, mutually beneficial and coordinate relationships between central and local governments, that is, the local government has ability to interact reciprocally with other units in the system of government of which it is a part" (Rondinelli, et al. 1983: 8).

Selanjutnya Frank P. Sherwood mengemukakan:

"that local government discharge obligations as part of a national political system and not as dependent elements of a central hierarchy. The concept of devolution is non-hierarchical in the sense that it posits a number of government having a coordinate, systems relationship with one another on an independent reciprocating basis" (Rondinelli, et al, 1983: 8).

Dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hirarki organisasi pemerintah pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antarorganisasi, dan bukan pola hubungan kewenangan intra organisasi.

Pola hubungan kewenangan yang tercipta dalam desentralisasi tersebut, memperlihatkan pula bahwa desentralisasi mempunyai unsur keterpisahan (*separateness*) dan kemajemukan struktur dalam sistem pemerintahan secara keseluruhan. Keterpisahan merefleksikan konsep otonomi sebagaimana diutarakan oleh Robert A Dahl dan Charles E. Lindblom bahwa:

Controlled behavior may best be thought of as one end of continuum of which the other end is autonomous behavior. Autonomy is the absence of immediate and direct control. An individual's responses are autonomous or uncontrolled to the extent that no other people can bring about these responses in a definite way (Rondinelli, et al, 1983: 8).

Dalam konsep otonomi terkandung kebebasan berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh pemerintah pusat. Karena itu, konsep ini berkaitan erat dengan demokrasi. Dalam kajiannya, bahkan, M.A. Muthalib dan Mohd. Akbar Ali Khan menyamakan otonomi dengan demokrasi:

Conceptually, local autonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy. No single body but the local people and then the representatives enjoy supreme power in regard to the local sphere of action. Government intervention can be justified when the larger interest is involved. Therefore, the people at large and their representatives alone can override the local people and their representatives (Khan, 1982: 10).

Dengan pemikiran seperti diutarakan di atas, UU No.22 Tahun 1999 menentukan propinsi, kabupaten, dan kota setara dan tidak hirarkis, konsekuensinya tidak mungkin terjadi penyelenggaraan desentralisasi oleh suatu daerah otonom kepada daerah otonom yang lain.

Daerah otonom juga disertai sejumlah fungsi (urusan) pemerintahan untuk terselenggarakannya kesejahteraan masyarakat setempat. Ada dua cara penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom. Pertama, dengan system *ultra vires* yaitu berbagai fungsi pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dirinci dalam produk hukum. Cara demikian dianut oleh undang-undang pemerintahan daerah sebelum UU No. 22 Tahun 1999. Dalam hal ini, pemerintah telah menyerahkan 19 urusan pemerintahan kepada daerah otonom sebagai realisasi dan/atau tambahan fungsi (urusan) pangkal yang tercantum dalam undang-undang pembentukan daerah otonom. Mengingat berbagai kelemahan dari cara penyerahan fungsi pemerintahan dengan rincian, maka dalam UU No.22 Tahun 1999 digunakan cara kedua. Cara kedua, yang disebut *open end arrangement* atau *general competence* (Maddick, 1963: 10), justru yang dirinci merupakan fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah pusat. Sisa dari rincian fungsi pemerintah tersebut menjadi kompetensi daerah otonom. Mengingat jangkauan penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintah yang tersisa berbeda antara propinsi dan kabupaten dan kota, maka UU memberi pedoman agar fungsi yang bersifat lintas kabupaten atau kota ditangani oleh propinsi. Menurut UU No. 22 Tahun 1999, fungsi-fungsi tersebut perlu dirinci lebih lanjut dalam peraturan pemerintah (PP). Kini telah lahir PP No. 25 Tahun 2000 yang merinci fungsi-fungsi pemerintah dan propinsi sesuai dengan amanat UU. Semestinya PP tersebut juga merinci fungsi-fungsi yang direkonsentrasikan kepada gubernur oleh pemerintah.

Perlu dipahami, secara empirik selalu terdapat urusan pemerintahan yang secara utuh diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan yang secara utuh diselenggarakan secara desentralisasi (Bhenyamin, 2000: 5). Urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralisasi menyangkut kepentingan bangsa. Dennis A. Rondinelli mengelaborasi urusan pemerintahan yang seyogyanya diselenggarakan secara sentralisasi:

Those functions that are essential to the survival of a nation, services that benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or a hierarchy of services, that can only be distributed equitably by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effect, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central governments than by decentralized units (Rondinelli, 1990: 45).

Jenis-jenis urusan pemerintahan tersebut antara lain dirinci oleh R.M. MacIver sebagaimana dikutip oleh The Liang Gie:

"There are certain function which are assigned exclusively to central government. Obviously, such functions as treaty-making and other dealings with foreign states military and naval measures, certain forms the taxation including tariffs, and legislation determining the general rights and duties of citizens, belong to this class. Furthermore, all matters which are not peculiarly associated with one particular locality belong naturally to the central authority." (Gie, 1968: 5).

Urusan pemerintahan yang didesentralisasikan merupakan urusan pemerintahan yang bersifat lokal. Sebagaimana dikemukakan oleh William Hampton bahwa: *Local authorities are elected bodies and are expected to develop policies appropriate to their localities within the framework of national legislation* (Hampton, 1991: 8). Dalam Pasal 28 *Grundgesetz Fur Bundesrepublik Deutschland* (UUD Federal Jerman 1949 Amandemen terakhir 16-7-1998) juga ditegaskan bahwa "Daerah harus diberikan hak untuk mengatur urusan-urusan yang bersifat lokal" (Bhenyamin, 2000: 8).

Sekalipun diproyeksikan terjadi peningkatan kemampuan keuangan dan makin besar diskresi Daerah dalam anggaran, namun dihadapkan pada makin banyaknya fungsi pemerintahan yang dimiliki daerah, akan terdapat keterbatasan-keterbatasan tertentu dalam penyediaan prasarana dan pemberian layanan kepada masyarakat.

IV. KESIMPULAN

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah dalam negara kesatuan dapat diperluas seluas otonomi daerah yang ada di dalam negara federal, asalkan mempunyai prinsip-prinsip otonomi yang jelas. Secara teoretis dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat sendi-sendi sebagai pilar penyangga otonomi itu sendiri. Sendi-sendi tersebut adalah: (1) *Sharing of power* (pembagian kewenangan); (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan); (3) *empowering* (kemandirian pemerintah daerah). Semakin kuat sendi-sendi tersebut semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah, demikian pula sebaliknya. Ternyata ketiga sendi ini, sebagai pilar otonomi, telah dijabarkan dalam prinsip-prinsip otonomi sebagaimana tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999.

Sehubungan dengan permasalahan kedua dalam tulisan ini, maka *sharing of power* menurut UU tersebut adalah menggunakan teori residu

(sisa). Hal ini tampak pada Pasal 7, yang menyatakan pemerintah pusat memegang lima kewenangan, yakni: (1) bidang politik luar negeri, (2) bidang pertahanan keamanan, (3) bidang peradilan, (4) bidang moneter dan fiskal, dan (5) bidang agama. Selain itu masih ada kewenangan lain yang dimiliki oleh pemerintah pusat, yaitu: (1) kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, (2) dana perimbangan keuangan, (3) sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, (4) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, dan (5) pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategi, konservasi dan standarisasi nasional.

Kewenangan pemerintah daerah kabupaten dan kota meliputi kewenangan wajib dan kewenangan bukan wajib. Kewenangan wajib terdiri atas sebelas kewenangan, yaitu: (1) pekerjaan umum, (2) kesehatan, (3) pendidikan dan kebudayaan, (4) pertanian, (5) perhubungan, (6) industri dan perdagangan, (7) penanaman modal, (8) lingkungan hidup, (9) pertanahan, (10) koperasi, dan (11) tenaga kerja. Kewenangan yang bukan wajib adalah selain sebelas kewenangan tersebut di atas. Dalam hal ini bergantung kepada kejelian daerah dalam melihat daerahnya sesuai dengan kekhasan daerah masing-masing. Semua kewenangan baik yang wajib maupun bukan wajib harus diatur dalam peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Antlov, Hans. "Federation-of-Intent in Indonesia 1945-49". Makalah, dalam *International Conference Toward Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects*, yang diselenggarakan oleh *Center for Political and regional Studies Indonesian Institute of Sciences and The Ford Foundation* di Jakarta: tanggal 12-14 Agustus 1998.
- Cheema G. Shabbir& Dennis A. Rondinelli. *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications, 1983.
- Fester, J.W. "Approaches to the Understanding of Decentralization". *Journal of Politics*, Vol.27 No.4/1965.

- Hatta, Moh "Autonomi dan Auto-Aktiviteit" dalam *Harian Indonesia Raya*, 13 Mei 1957.
- Hoessein, Bhenyamin. "Desentralisasi dan otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Akan Berputaskah Roda Desentralisasi dari Efisiensi ke Demokrasi?" Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara FISIP UI. Jakarta, 5 September 1995.
- — "Otonomi Daerah". *Makalah*. Disampaikan pada seminar yang diselenggarakan di Hotel Peninsula Jakarta, Agustus 2000.
- Krancenburg, R. *Algemene Staatsleer*. Harlem: H.D. Theenk Wilink, 1951.
- Leemans, A.F. *Changing Patterns of Local Government*. The Hague: IULA, 1970.
- Linz, J. Juan, "Democracy, Multinationalism, and Federalism" paper presented International Conference Towards Structural Reforms For Democratization In Indonesia: Problems and prospects; held by Center for Political and Regional Studies Indonesian Institute of Sciences and The Ford Foundations. Jakarta: August 12-14, 1998.
- Maas, Arthur (ed). *Area and Power: A Theory of Local Government*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1959.
- Rondinelli, Dennis A, John R. Nellis & G. Shabbir Cheema. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington D.C.: The World Bank, 1983.
- Schiller, A Arthur. *The Formation of Federal Indonesia: 1945-1949*. Bandung: W. van Hoeve Ltd/The Hague, 1955.
- Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Asia Publishing House, 1985.
- Whcare, K.G. *Federal Government*, 4 th edn. London: Oxford University Press, 1963.