

# **PERSPEKTIF DESENTRALISASI TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (SUATU KAJIAN DARI ASPEK HUKUM)\***

**Moewardi R \*\***

## ***Abstrak***

*Ide desentralisasi yang diharapkan mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat di Indonesia, terwujud dalam dua UU penting, yakni UU No.22 dan 25 yang ditetapkan pada tahun 1999. Kedua ketentuan tersebut pada awal tahun 2001 sepenuhnya telah diberlakukan untuk mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagaimana telah disepakati, baik oleh Pemerintah maupun oleh rakyat sebagai pihak yang diperintah, yang terwakili dalam lembaga DPR..*

*Ketentuan yang pada awalnya dinilai sah sebagai produk peraturan yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana mestinya, dalam perjalanannya ternyata harus dibenahi lebih lanjut. MPR menghendaki adanya revisi terhadap kedua UU itu, sehubungan adanya perubahan dalam isi Pasal 18 UUD 1945, sebagai pasal yang merupakan landasan penting bagi kedua UU yang mengatur tentang Otonomi Daerah tersebut. Ternyata hingga kini kedua ketentuan itu belum direvisi oleh Presiden bersama DPR..*

*Dari aspek hukum, hal itu jelas merupakan persoalan penting yang harus segera dibenahi. Upaya pembenahan adalah langkah positif, sehingga ide desentralisasi pada akhirnya akan mampu mengembangkan kehidupan demokrasi guna mencapai cita-cita kesejahteraan yang berkeadilan, dalam kerangka tetap menjaga keutuhan Negara Kesatuan RI.*

*Kata kunci : desentralisasi, revisi, kesejahteraan.*

---

\* Makalah disampaikan sebagai bahan Seminar Nasional, Tema “*Perspektif Desentralisasi Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut UU. No.22/1999*”, Hotel Horison Bandung, 24 Januari 2001.

\*\* Moewardi Rosodjatmiko, SH. MH, adalah Staf Pengajar Fakultas Hukum, Ketua Pusat Studi Pembangunan dan Pengkajian Otonomi Daerah (LPPM) Unisba

## 1 Pendahuluan

Ditetapkannya UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, memberikan harapan baru bagi sistem pemerintahan di Indonesia. Pola lama yang cenderung “sentralistis” ditinggalkan, diganti dengan ketentuan baru yang lebih mampu menangkap aspirasi Daerah serta memperhatikan hak-hak asasi kedaerahan. Kedua aturan yang ditetapkan selama hampir dua tahun yang lalu, dalam waktu singkat harus dibenahi sebelum dilaksanakan. Pertimbangan utamanya, karena pada bulan Agustus tahun 2000 MPR telah mengubah dasar ketentuan UU tersebut, sehingga isi Pasal 18 UUD 1945 yang semula amat singkat kini menjadi isi pasal yang panjang. Disamping itu MPR melalui Ketetapan No.IV/MPR/2000 dengan tegas menugaskan DPR bersama Presiden agar segera merevisi kedua aturan tersebut, menyesuaikannya dengan substansi perubahan yang telah digariskan dalam UUD 1945 (baru), yang harus selesai sebelum awal Januari 2001. Hingga kini kedua UU itu belum disesuaikan, belum direvisi, namun keduanya telah diberlakukan penuh sejak awal tahun ini.

Dari aspek hukum, kenyataan tersebut merupakan masalah mendasar yang perlu segera dibenahi, karena dampaknya dapat merugikan banyak pihak. Keberadaan kedua perangkat UU yang mengatur tentang Otonomi Daerah, kini dapat disebut sebagai belum sempurna. Ini berarti bahwa berbagai bentuk aturan sebagai pelaksana dari kedua ketentuan tersebut, juga menjadi tidak sempurna dan dapat dinyatakan sebagai ilegal. Aturan pelaksana yang dimaksud ialah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah pada tingkat Propinsi, Kabupaten dan Kota, hingga tingkat paling bawah yakni Peraturan Desa, yang bila dijumlahkan adalah amat banyak dan tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itu permasalahan tersebut harus segera diatasi, agar kedua peraturan penting tersebut menjadi *eksis*, sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang mapan.

Kajian makalah ini berada pada sisi hukum, tanpa melepaskan aspek lain yang relevan seperti adat-istiadat yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat yang telah berlangsung lama, yang kini kembali diperhatikan sebagai wujud hak-hak asasi kedaerahan yang dihormati. Asumsi penting yang dapat dikemukakan adalah, bahwa asas desentralisasi yang dilaksanakan, yang kemudian melahirkan otonomi di daerah, bilamana tidak

dipersiapkan dan dilaksanakan dengan baik akan mampu membawa dampak malapetaka yang merugikan banyak pihak. Sebaliknya bila asas tersebut disiapkan, disosialisasikan, serta dijalankan sebagaimana mestinya, maka hal itu akan mampu mendatangkan rakmat serta kesejahteraan bagi banyak pihak.

## **2 Dasar Hukum Pemerintahan Daerah**

Ide desentralisasi mulai diwujudkan dalam arti yang benar setelah jatuhnya *rezim* Orde Baru. Sebagaimana diatur dalam Tap MPR No.XV/MPR/1998 diantaranya disebutkan, bahwa penyelenggaraan otonomi daerah diberikan melalui kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam arti proporsional, melalui prinsip-prinsip demokrasi dengan tetap memperhatikan keanekaragaman daerah<sup>1</sup>. Realisasi ide tersebut terjabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999. Keduanya menggantikan keberadaan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah, yang telah memberikan kekuasaan dominan pada Pusat dalam kurun waktu yang panjang.

Warna baru serta mendasar yang akan dicapai UU tersebut, berupaya mendorong serta memberdayakan masyarakat agar semakin menumbuhkan prakarsa serta kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat di daerah, dan memacu agar lebih mengembangkan peran dan fungsi lembaga *legislatif* Daerah (DPRD). Dengan pertimbangan tersebut, UU ini menempatkan Otonomi Daerah secara luas pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Daerah-Daerah tersebut selanjutnya mempunyai posisi sebagai Daerah Otonom, yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan sesuai prakarsa dan aspirasi masyarakat di Daerah<sup>2</sup>. Dalam hal ini Daerah Propinsi masih tetap mempunyai peran ganda. Disatu sisi sebagai Daerah Otonom, namun di sisi lain mempunyai fungsi sebagai Wilayah Administratif. Karenanya Propinsi bisa melaksanakan kewenangan pemerintah Pusat, setelah Pusat mendelegasikannya kepada Gubernur. Dalam hubungannya dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, Propinsi bukanlah merupakan atasan dari keduanya. Karena itu Propinsi tidak mempunyai hubungan hierarki dengan kedua daerah yang berada di bawahnya.

---

<sup>1</sup> Lihat isi Pasal 1 dan 2 Tap MPR No.XV/MPR/1998.

<sup>2</sup> Penjelasan Umum dalam UU No.22 Tahun 1999.

Sebagaimana yang dikemukakan dalam isi penjelasannya, penempatan Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom yang sekaligus adalah Wilayah Administratif karena berbagai pertimbangan berikut.

1. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan RI.
2. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah yang belum dapat dilakukan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam kerangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Tidak sebagaimana UU lama (5/1974), UU ini memberikan kewenangan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang didasarkan hanya pada asas desentralisasi semata-mata, dalam bentuk otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas yang dimaksud adalah keleluasaan atau kebebasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali : *bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama*, serta *kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*. Sedangkan kewenangan dalam arti otonomi nyata, adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan, serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Mengenai otonomi yang bertanggung jawab, adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan pada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah juga antar Daerah sendiri dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan RI.

Berdasar pemikiran tersebut, beberapa prinsip pemberian otonomi yang dinilai mempunyai warna baru dan tidak diatur dalam ketentuan lama, serta dipandang penting yang digunakan sebagai pedoman dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah ialah hal-hal berikut :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek *demokrasi*, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada *otonomi luas*, nyata, dan bertanggung jawab (dalam arti yang sebenarnya).
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh tersebut diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan *Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas*.
4. Pelaksanaan otonomi daerah *harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah*, baik sebagai fungsi legislasi maupun pengawasan anggaran.

Sementara dalam UU No.25 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pengertian *Perimbangan Keuangan* antara Pemerintah Pusat dan Daerah, adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah, serta pemerataan antar Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan, dengan tetap memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan daerah masing-masing. Adapun *Dana Perimbangan* yang dimaksud dalam ketentuan ini ialah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang kemudian dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan Daerah dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi.

Pengertian dari ketentuan tersebut selanjutnya dapat dirumuskan bahwa penyelenggaraan tugas daerah dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi mendapatkan pembiayaan dari APBD. Sementara penyelenggaraan tugas pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh Daerah (Propinsi) dalam kerangka pelaksanaan dekonsentrasi mendapat pembiayaan dari APBN. Tentang tugas dari pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah dan Desa dalam kerangka Tugas Pembantuan dibiayai melalui APBN. Khusus tentang penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah Pusat kepada Gubernur, kepada Bupati atau Walikota, sekaligus diikuti dengan pembiayaannya, hal itu juga berasal dari APBN.

Adapun tentang sumber-sumber penerimaan daerah dalam kerangka desentralisasi, keuangannya bisa diperoleh melalui : pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, serta lain-lain penerimaan yang sah. Pendapatan asli daerah yang dimaksud diperoleh dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah serta hasil pengelolaan

kekayaan daerah. Sementara Dana Perimbangan terdiri dari Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, serta penerimaan dari sumber daya alam, disamping memperoleh Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus<sup>3</sup>.

Tujuan utama yang hendak dicapai UU tersebut diantaranya ialah sebagai berikut :

1. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah.
2. Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab, dan pasti.
3. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan aspirasi, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam menjalankan otonominya, terutama memberikan kepastian tentang sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.
4. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah.
5. Mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah.
6. Menjadi pedoman penting tentang keuangan daerah<sup>4</sup>.

Sebagaimana telah diamanatkan dalam kedua isi ketentuan penting tersebut, makna penyelenggaraan otonomi daerah diantaranya juga mempunyai arti, bahwa otonomi bukan berarti *pembagian* kewenangan akan tetapi *pemberian* kewenangan, yang sekaligus adalah *pemberian* tanggung jawab dalam mengelola daerahnya. Pemberian otonomi tersebut berusaha untuk semakin mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, sekaligus juga berusaha mengubah *paradigma* yang selama ini terjadi, yakni dari hal memerintah ke hal melayani. Dalam UU tentang *Pemerintahan Daerah* disebutkan, kewenangan Daerah menjadi demikian luas dan hanya sebagian yang tinggal pada Pemerintah Pusat. Kewenangan yang dimaksud

---

<sup>3</sup> Isi Pasal 3 dst UU No.22 Tahun 1999.

<sup>4</sup> Penjelasan Umum UU No.25 Tahun 1999.

mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan yang masih dilakukan hanya oleh Pusat semata-mata. Disamping itu terdapat adanya enam kebijakan strategis yang meliputi *kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standartisasi nasional.*

Kewenangan pada Daerah Propinsi yang kini meliputi 31 Wilayah, merupakan kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, hanya memiliki empat hal yang diantaranya ialah, *bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan perkebunan.* Disamping itu terdapat tujuh kebijakan strategis yang diantaranya ialah : *perencanaan pembangunan secara makro, pelatihan bidang tertentu, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya, penanganan penyakit, serta perencanaan tata ruang dan promosi dagang.* Sementara kewenangan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang kini meliputi 336 Kabupaten dan Kota, memiliki kewenangan yang lebih luas. Kewenangan yang dimaksud adalah meliputi, *pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, serta tenaga kerja.*

Dengan komposisi pemberian kewenangan seperti yang telah dikemukakan tersebut, maka sesungguhnya Pemerintah Pusat akan memiliki kewenangan yang kecil, sedikit membesar pada Daerah Tingkat Propinsi, dan semakin membesar pada posisi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Skenario tersebut rupanya menitik beratkan pada pemikiran riil, bahwa pada Daerah Tingkat Kabupaten dan Kota inilah Pemerintah Daerah akan lebih langsung berhadapan dengan masyarakatnya.

### **3 MPR menghendaki UU Otonomi Daerah direvisi**

Sebagai landasan utama penyelenggaraan pemerintahan di daerah, UU No. 22/1999 menggantikan UU Nomor 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, sedangkan UU yang kedua melengkapi UU pertama yang akan berperan dalam menyeimbangkan pembagian keuangan, sekaligus sebagai rambu-rambu dalam pelaksanaan otonomi daerah. Namun dengan adanya Perubahan Kedua UUD RI Tahun 1945 disamping dikeluarkannya Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi

Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang secara khusus memberi penugasan kepada DPR dan Presiden untuk segera dilaksanakan, maka kedua paket UU tersebut harus segera direvisi, disesuaikan dengan ketentuan yang lebih atas<sup>5</sup>.

Semula UUD 1945 mengatur tentang Pemerintahan Daerah dalam Bab VI Pasal 18, yang dirumuskan hanya pada satu Bab tersendiri, yang juga hanya memuat satu pasal, serta terbentuk pada satu alenia pendek. Disebutkan bahwa, "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*". Dalam isi *Penjelasan*-nya, "*founding fathers*" diantaranya mengemukakan, bahwa sebagai "*eenheidstaat*", Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat "*Staat*" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi lagi kedalam daerah yang lebih kecil, yang bersifat otonom dan administratif. Pada daerah otonom tersebut akan mempunyai *badan perwakilan daerah* yang bersendi atas dasar permusyawaratan. Adanya *susunan asli* di daerah yang telah berusia amat panjang, maka Negara Republik Indonesia menghormati keberadaan daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut.

Di negara manapun Pemerintahan Daerah adalah hal yang dinilai amat penting dalam perjalanan bernegara. Demikian pula halnya dengan Indonesia. Walaupun pengaturan tentang hal itu hanya tertuang dalam satu pasal singkat (Pasal 18), akan tetapi salah satu anggota perumus yakni Mr. Mohammad Yamin, dimuka Rapat PPKI tanggal 31 Mei 1945 sempat mengadakan uraian khusus yang secara panjang lebar disampaikan dengan judul "*Daerah Negara Kebangsaan Indonesia*". Pendapat tersebut dituliskan kembali dalam "Naskah Persiapan UUD 1945" sepanjang 17 halaman. Ini merupakan bukti betapa Pemerintahan Daerah sesungguhnya adalah persoalan yang tidak sederhana, karena realisasi ide tersebut melibatkan banyak pihak dengan berbagai aspeknya, serta menyangkut pula kepentingan individu dalam kehidupannya ditengah-tengah masyarakat yang selalu berkembang setiap saat<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Isi Tap MPR No.IV/MPR/2000

<sup>6</sup> Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, jilid I, halm.125 – 141.

Dalam perjalanan lebih lanjut tentang isi Pasal 18 tersebut, melalui *Sidang Tahunan*-nya pada bulan Agustus tahun 2000, MPR kemudian mengubah dan menambahnya sehingga terurai lebih panjang. Perubahan yang dilakukan masih dalam nomor Pasal yang sama seperti sebelumnya, akan tetapi terurai menjadi sebanyak 7 ayat, dan ditambah lagi dalam Pasal 18-A sebanyak 2 ayat, dan Pasal 18-B sebanyak 2 ayat. Sementara itu MPR juga membuat ketetapan terkait dalam upayanya untuk melancarkan perjalanan Otonomi Daerah, melalui Tap MPR No.IV/MPR/2000. Pemikiran yang melandasi dikeluarkannya rekomendasi tersebut ialah, bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dinilai sebagai salah satu upaya strategis yang memerlukan pemikiran matang, mendasar, dan berdimensi jauh ke depan. Karenanya hal itu haruslah dilandasi dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi, kesetaraan, dan keadilan, yang disertai pula dengan kesadaran adanya keanekaragaman kehidupan dalam berbangsa dan bernegara, dengan tetap mempertahankan makna *Bhineka Tunggal Ika*.

Rekomendasi tersebut secara jelas ditujukan kepada Pemerintah dan DPR, agar menindaklanjuti sebagaimana isi ketentuan yang telah digariskan di dalamnya. Materi muatan utamanya terdiri atas 7 butir, yang diantaranya menyebutkan bahwa UU tentang Otonomi Khusus bagi Aceh dan Irian Jaya harus telah diselesaikan dan kemudian ditetapkan sebelum 1 Mei 2001. UU No.22 dan 25 Tahun 1999 harus diberlakukan sesuai jadwal, yang diantaranya diberi catatan bahwa, "*keseluruhan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai pelaksana kedua ketentuan tersebut harus sudah diterbitkan paling lambat akhir Desember 2000*". Khusus dalam isi butir ke-7 diantaranya dikemukakan, "*Sejalan dengan semangat desentralisasi, .....diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU 22/99 dan UU 25/99 ..... Revisi dimaksud sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945*".

Sebagaimana arahan MPR, revisi tersebut harus bisa diselesaikan pada akhir Desember 2000, sehingga daerah bisa mulai menyelenggarakan otonomi pola barunya di awal tahun 2001. Karenanya setiap Daerah yang akan atau telah membuat Peraturan Daerah (Perda) harus menyesuaikannya dengan kedua UU yang telah direvisi tersebut, termasuk Peraturan Pemerintah yang kini telah ada. Memang sudah seharusnya revisi itu dilakukan, terutama ketika melihat bahwa ketentuan yang mendasari dua UU penting tersebut telah diubah dan atau ditambah. Disamping itu pada isi pasal 118 (UU. 22/1999) masih mengatur mengenai keadaan di wilayah Timor-Timur, padahal wilayah itu telah dipisahkan dari Negara Kesatuan RI.

Isi pasal 118 tersebut diantaranya menyatakan, “*Propinsi Daerah Tingkat I Timor-Timur dapat diberikan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan RI, kecuali ditetapkan lain oleh peraturan perundang-undangan*”. Sementara Tap MPR No.V/MPR/1999 dalam isi Pasal 2 menyebut secara tegas bahwa, “*Menyatakan ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1978 tentang Pengukuhan Penyatuan Wilayah Timor Timur ke dalam negara Kesatuan Republik Indonesia tidak berlaku lagi*”.

Tampak jelas betapa ketentuan yang satu dengan ketentuan yang lain tidak konsisten, tidak berkesinambungan secara mapan. Ketentuan dasar telah diubah, sementara Tap MPR juga telah menyarankan untuk revisi, namun UU yang harus direvisi yang mempunyai kedudukan lebih rendah tersebut masih tetap utuh seperti semula, dalam arti belum direvisi, namun sudah diberlakukan sepenuhnya ! Dalam upaya menjalankan otonomi di daerah, persiapan yang dilakukan oleh pihak *eksekutif* dan *legislatif* sebagai pembuat UU dapat dinilai sebagai tidak mapan. Apa yang telah dilakukan dalam bentuk UU tersebut seolah-olah tidak dilakukan dengan perencanaan serta prediksi yang matang. Khusus dalam hal perubahan isi Pasal 18 UUD 1945, terkesan betapa tampak tergesa-gesanya ketika lembaga tertinggi negara tersebut melakukan langkah perubahan. Tanpa disadari langkah yang dilakukan amat berpengaruh pada ketentuan-ketentuan yang berada di bawahnya. Sementara makna perubahan yang dilakukan tidak terlalu mendasar bila dikaji dari substansinya. Materi perubahan dalam isi Pasal 18 UUD 1945 adalah pokok-pokok pikiran yang telah ada pada materi Penjelasan UUD 1945 itu sendiri. Namun demikian, mau tidak mau dua ketentuan baru tersebut harus menyesuaikan dengan ketentuan yang lebih “atas”. Sebagaimana yang telah diatur bahwa : “*Tata aturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata aturan perundang-undangan RI adalah : UUD 1945, Tap MPR, UU, Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu), PP, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah*”<sup>7</sup>. Dalam tatanan perundang-undangan diperoleh pengertian umum, bahwa ketentuan yang lebih rendah harus menyesuaikan dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi tingkatannya.

Tanpa menyadari secara kronologis perjalanan lahirnya kedua UU tersebut, maka seolah-olah terjadi tumpang tindih kebijakan antara lembaga tingkat tertinggi yang mampu mengubah UUD dan menetapkan Tap MPR,

---

<sup>7</sup> Isi Pasal 2 Tap MPR No.III/MPR/2000.

serta lembaga-lembaga tingkat dibawahnya yang berkompetensi membuat dan menetapkan UU. Dua paket UU tersebut memang ditetapkan oleh pemerintah Habibie pada tahun 1999, dan dilaksanakan oleh pemerintahan Gus Dur di tahun 2000. Praktis belum terlaksana dengan baik dan jelas masih harus disosialisasikan lebih lanjut, MPR tiba-tiba mewajibkan adanya *revisi* sehubungan dengan perubahan dan penambahan dalam isi pasal UUD 1945, disamping *Rekomendasi* khusus buat penyelenggara negara berkaitan dengan pelaksanaan tentang pengaturan otonomi daerah. Inilah kenyataan yang harus dihadapi, bahwa otonomi yang didambakan rakyat, yang ditunggu-tunggu akan segera mampu menampilkan aspirasi daerah dalam arti yang sesungguhnya, namun dasar aturannya masih harus dibenahi lebih lanjut. Ternyata bahwa pembenahan yang seharusnya segera dilakukan masih juga belum berhasil diupayakan, walaupun telah lewat batas waktu. Bahkan kini berbagai pihak, baik Pusat dan juga Daerah bersama-sama telah menjalankan cita-cita otonomi tersebut. Keinginan memberlakukan demikian amat kuat, sementara UU sebagai dasar bagi pelaksanaan konsepsi desentralisasi tersebut masih belum terrevisi. Ini berarti bahwa PP, Perda Propinsi, Perda Kabupaten dan Kota serta Keputusan Desa, disamping *beschikking* sebagai Keputusan yang bisa dibuat oleh Kepala Daerah, sudah seharusnya telah menyesuaikan dengan UU yang telah direvisi tersebut. Bagaimana mungkin suatu peraturan pelaksana telah selesai dibuat dan kemudian ditetapkan secara formal, sementara dasar peraturan utamanya masih harus diperbaiki ? Ini merupakan persoalan hukum yang dinilai penting serta mendasar, yang bisa berdampak sebagai kurang menguntungkan. Dari aspek hukum, kebijakan yang tertuang dalam berbagai bentuk peraturan sebagai pelaksana kedua UU tersebut dapat dinilai sebagai tidak sah atau tidak legal, bisa batal demi hukum karena tidak memenuhi persyaratan dalam arti formal dan material <sup>8</sup>.

Materi yang tertuang dalam kedua paket ketentuan baru tersebut, diharapkan akan semakin memperhatikan dan mengedepankan kepentingan rakyat. Melalui otonomi diupayakan prinsip-prinsip demokrasi yang menekankan pentingnya peran masyarakat dalam mencapai pemerataan yang berkeadilan, serta akan tetap menjunjung dan menghargai keanekaragaman daerah. Padahal sebelumnya daerah telah terbiasa sebagai pihak penerima

---

<sup>8</sup> Bandingkan dengan persyaratan Keputusan dari pendapat Amrah Muslimin, *Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1982, halm.123 dst.,

dari berbagai rekayasa pola Pusat, dan kini Daerah akan bertindak sebagai perencana, pengambil keputusan, pengatur, pengurus, sekaligus adalah pelaksana. Ini adalah pola baru dalam perencanaan otonomi, yang amat berarti bagi masyarakat dalam tatanan negara hukum modern.

#### **4 Teori Otonomi**

Dalam perjalanan bernegara aktivitas yang terkait dengan asas desentralisasi selalu mempunyai daya tarik dan amat diperhatikan oleh banyak pihak. Oleh karena realisasi asas tersebut akan menghadirkan bentuk otonomi, yang dalam pelaksanaannya menyangkut berbagai aspek kehidupan dalam masyarakat. Melalui otonomi kemudian terjadi distribusi kekuasaan dari pemerintah Pusat kepada pemerintah Daerah, yang selanjutnya diikuti penyerahan kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya. Aplikasi otonomi langsung menyentuh kehidupan semua pihak dan amat berarti serta semakin mendorong terwujudnya kesejahteraan bersama, yakni bila penyelenggaraannya dilakukan secara ideal, dalam arti mampu diwujudkan secara baik dan benar. otonomi Daerah yang dipersiapkan dan dijalankan dengan mapan, maka hal itu akan mampu menghantarkan masyarakat mencapai tujuannya, sehingga mampu memberikan rahmat bagi semua pihak. Sebaliknya persiapan dan pelaksanaan otonomi yang tidak matang serta tidak memadai, justru akan membawa kerumitan dalam perjalanan berbangsa dan bernegara.

Dalam beberapa literatur, otonomi daerah diartikan sebagai wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah sebagai sistem rumah tangganya, setelah diterapkannya pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah<sup>9</sup>. Melalui otonomi, kemudian diciptakan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana mestinya sehingga bisa berjalan efektif dan efisien. Dalam realisasi yang benar, kebijakan tersebut secara nyata membantu mengurangi beban tugas pemerintah Pusat yang semakin hari dirasakan semakin menumpuk dan bertambah banyak. Dengan jumlah penduduk yang demikian besar, serta wilayah negara yang luas, disamping mempunyai tata letak geografis sedemikian rupa, dan adanya berbagai macam ragam sosial-budaya yang tumbuh dan berkembang dalam

---

<sup>9</sup> Lihat Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni Bandung, 1982, hlm.6 dst.

masyarakat, realisasi asas desentralisasi tersebut pada akhirnya mengarah pada keuntungan ganda, menguntungkan bagi Pemerintah Pusat dan juga bagi pihak Daerah. Dilaksanakannya asas tersebut mengandung makna penting, yang mendorong tumbuhnya sikap saling menghormati dan mempercayai baik yang dilakukan oleh Pusat terhadap Daerah demikian pula sebaliknya. Hak asasi daerah lalu bisa dijunjung tinggi dan dihargai. Daerah dengan berbagai potensi dan kemampuannya juga semakin dipacu dan diarahkan untuk bisa melaksanakan *swadaya* dan *swasembada* dalam arti yang sesungguhnya.

Sebaliknya bila hanya asas *sentralisasi* yang harus dijalankan, akan menimbulkan dampak yang tidak menguntungkan. Tanpa menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Daerah, berarti Pusat memegang kendali kekuasaan sepenuhnya. Daerah akan selalu tergantung pada Pusat, dan daerah tidak akan mampu mengembangkan kebebasan dalam membangun wilayahnya, yang selanjutnya bisa menjadikannya bersikap *apatis* dalam berbagai hal. Sebab dengan diterapkannya sistem *sentralisasi*, maka hal itu akan bisa berakibat mematikan kreativitas daerah. Daerah ibarat hidup dalam suatu masa penjajahan yang sama sekali tidak mampu berbuat banyak, walau demi mewujudkan aspirasinya sendiri. Inilah mengapa dalam konstruksi bangunan politik modern pada dewasa ini, yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, otonomi daerah lalu dijalankan yang diantaranya mengarah pada penghargaan dan penghormatan pada daerah dengan berbagai kepentingannya, namun tanpa merusak sendi-sendi kesatuan dan persatuan dalam bernegara.

Memberikan gambaran yang lebih utuh tentang asas desentralisasi dapatlah dikemukakan, bahwa sistem atau cara desentralisasi yang diterapkan di suatu negara ternyata perlu persiapan, penyesuaian dan juga perlu pengenalan, beriringan dengan berubahnya waktu dan berkembangnya kehidupan masyarakat. Bahwa sistem yang berlaku di suatu negara ternyata tidak akan mudah bila harus diterapkan pada wilayah negara lain. Sebagai contoh, sistem yang bisa diterapkan di Inggris ternyata tidak berjalan baik untuk Nigeria, bahkan untuk wilayah Irlandia sekalipun. sistem penyelenggaraan pemerintahan di Inggris di tahun 1930-an, mulai tidak berjalan lancar untuk tahun 1970-an, dan karenanya perlu diubah dan disesuaikan seiring dengan perubahan waktu dan perkembangan masyarakat.

Pelaksanaan ide desentralisasi di suatu negara ternyata berkaitan amat erat dengan politik dan sosial budaya masyarakat setempat<sup>10</sup>.

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia pada masa kini, diatur dalam dua paket Undang-undang yang secara teoritis merupakan aplikasi lebih lanjut dari isi Pasal 18 UUD 1945 tentang pengaturan pemerintahan daerah. Melalui kedua ketentuan penting itulah suatu model baru dalam bidang otonomi kini diterapkan. Kenyataan demikian akan memungkinkan Daerah menjalankan urusan rumah tangganya sebagaimana dikehendaki, mengingat bahwa selama ini ketentuan lama cenderung mengarah pada pola yang “sentralistis”. Sebagai alasan dan pertimbangan digantikannya ketentuan lama, diantaranya juga disebabkan adanya tekanan ketidakadilan yang terjadi selama *Rezim* Orde Baru, disamping keinginan mempercepat lajunya pertumbuhan daerah. Dengan demikian prinsip-prinsip demokrasi akan berusaha diwujudkan, pemerataan dijalankan, potensi serta keanekaragaman daerah semakin diperhatikan. Hal-hal demikian pada hakikatnya akan mengangkat nilai-nilai hak asasi kedaerahan yang selama 32 tahun terasa tidak mendapatkan perhatian Pusat. Makna penyelenggaraan otonomi disamping berupa pemberian kewenangan kepada daerah, sekaligus adalah pemberian tanggung jawab dalam mengelola daerahnya. Melalui mekanisme kerja yang mapan, akan semakin mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Sebagaimana yang dikemukakan dalam isi penjelasannya, tonomi pola baru tersebut diharapkan akan mampu merubah kebiasaan yang telah terjadi selama ini, dari fakta yang selalu hanya “memerintah” kedalam suatu pola tindak yang juga mampu “melayani”. Konotasi kata “pemerintah” kini tidak lagi hanya selalu diartikan sebagai suatu bentuk “perintah” satu arah belaka yakni dari “atas” ke “bawah”, akan tetapi di dalamnya terkandung pula makna “melayani” kepada pihak “bawah”, kepada pihak rakyat sebagai pihak “yang diperintah”.

## 5 Realisasi Otonomi Daerah

Sesungguhnya UU No.22 dan 25 Tahun 1999 bila dikaji dari segi hukum, pada awalnya dapat dinilai sebagai telah memenuhi persyaratan-persyaratan pokok. Kedua UU sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, yuridis formal telah sah (legal) dan dapat diberlakukan didalam tatanan kehidupan masyarakat. Oleh karena kekuatan berlakunya telah melalui prosedur yang benar, yang mengacu pada mekanisme hukum

---

<sup>10</sup> Lihat Rosodjatmiko, harian Kompas, 28 April 1989, halaman 4-5.

positif ketatanegaraan yang ada. Disamping itu ketentuan baru tersebut mampu secara efektif mendorong terciptanya otonomi daerah dalam arti ideal untuk mencapai kesejahteraan bersama, tanpa meninggalkan pemahaman terhadap bentuk Negara Kesatuan RI.

Diberlakukannya konsepsi baru tentang perwujudan desentralisasi ini dari sisi politik juga telah mendapatkan dukungan yang *signifikan*, baik dari pemerintah (dan DPR) yang telah mengundangkannya, juga dari pihak rakyat sebagai pihak yang diperintah. Kedua pihak secara seimbang berupaya mendukung pelaksanaan otonomi baru tersebut. Pemerintah dalam hal ini telah mampu menanggapi keluhan masyarakat, yang menuntut perubahan dalam pola pemerintahan daerah yang sebelumnya berjalan secara “sentralistik” dalam kurun waktu yang panjang. Sementara pemerintah Pusat juga menyadari bahwa beban yang dipikul dalam pola lama tersebut akan semakin memberikan banyak pekerjaan yang selanjutnya dirasakan amat sulit untuk diatasi. Bertolak dari kenyataan yang dihadapi tersebut, karenanya lalu terjadi proses keseimbangan kepentingan antara kedua pihak dalam upaya menciptakan dan memberlakukan aturan otonomi baru tersebut.

Kepekaan Pusat akan aspirasi daerah, dapat diartikan sebagai suatu perhatian terhadap hak-hak asasi kedaerahan. Bahwa kemudian UU tersebut *merespon* adanya adat-istiadat dalam pola pemerintahan desa, hal ini juga merupakan bukti nyata tentang pengakuan tulus terhadap hak-hak asasi kedaerahan tersebut. Perspektif desentralisasi terhadap pemerintahan daerah, dari aspek hukum yang benar memang tidak hanya mengacu pada ketentuan formal, akan tetapi juga memerlukan ketentuan non formal yang tetap mampu bertahan di dalam kehidupan masyarakat, seperti halnya dalam kehidupan hukum adat. Dengan demikian kehendak UU baru ini adalah konsisten dengan kebijakan desentralisasi yang telah digariskan. Tanpa mau mengakui kebiasaan dalam adat istiadat setempat (yang tidak bertentangan dengan sistem perundang-undangan nasional), maka sesungguhnya UU itu justru menjadi tidak konsisten. Hanya melalui otonomi itulah maka daerah lalu bisa mengatur urusan rumah tangganya secara sendiri, sesuai aspirasi yang berkembang dalam arti yang sesungguhnya.

Hingga awal tahun 2001, perwujudan kedua paket UU tersebut tampak dalam berbagai ketentuan yang telah digariskan oleh pemerintah Pusat, berupa : 17 macam Peraturan Pemerintah, 2 Kepres, dan 11

Rancangan Peraturan Pemerintah yang segera akan diberlakukan<sup>11</sup>. Sebanyak 17 macam PP tersebut dapat dikelompokkan kedalam tiga hal, pertama mengatur tentang ke-organisasian Pemda, kedua tentang Pegawai Negeri Sipil, dan ketiga tentang pengaturan keuangan (perimbangan keuangan). Sedangkan 11 kebijakan dalam Rancangan PP mendatang adalah : sekitar pengaturan tentang organisasi Pemda, kebijakan perkotaan, modal daerah, kependudukan, BUMD, dan keuangan daerah.

Dari berbagai sumber diperoleh keterangan ganda yang mempunyai makna berbeda, dalam hubungannya dengan pelaksanaan kedua UU tersebut. Disatu pihak menyebut bahwa pelaksanaan kedua UU itu telah disiapkan oleh pemerintah Pusat secara optimal dan siap berlaku sepenuhnya. Otonomi diartikannya sebagai hal yang positif setelah bangsa kita berada di bawah pemerintahan yang melakukan aktivitasnya serba sentral. Di pihak lain diperoleh pendapat bahwa realisasi kedua UU itu belum mapan, belum disiapkan sebagaimana mestinya, sehingga menimbulkan sikap yang mencemaskan. Kedua perangkat hukum itu dinilai belum mampu menampung keinginan daerah. Disamping itu pemerintah pada masa sekarang ini diragukan kesungguhannya dalam upaya menerapkan otonomi sebagaimana mestinya<sup>12</sup>. Dari berbagai data yang diperoleh dari media massa, bila kemudian disimpulkan, kerisauan yang muncul terutama karena teknis atau cara penerapannya yang mengganggu terbinanya persatuan dan kesatuan bangsa. Sikap *primordialisme* yang menolak suku lain bagi daerahnya, pengetrapan yang keliru terhadap aturan dasarnya, belum mapannya Sumber Daya Manusia pada kebanyakan daerah di 336 Daerah Kabupaten dan Kota, “*ko-eksistensi*” damai dalam hubungan antar daerah yang berkedudukan horizontal, kecenderungan asal menolak terhadap konsep “atasan”, sikap yang berupa *euphoria* akibat tekanan panjang di masa pemerintahan Orde Baru, hal-hal itu menyebabkan bahwa dalam realisasi otonomi perlu kepemimpinan yang kuat, yakni agar daerah tidak membuat aturan secara sendiri yang tanpa disadari kemudian dapat menyimpang dari konsepsi persatuan dan kesatuan nasional<sup>13</sup>.

Kedua perangkat UU tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan tersebut kini telah dijalankan. Sebagai sebuah kebijakan baru,

---

<sup>11</sup> Lihat Sudarsono, *Pikiran Rakyat*, 1 Januari 2001, halm.18.

<sup>12</sup> Lihat *Majalah TEMPO*, 7 Januari 2001, halm.20 dst.

<sup>13</sup> Lihat *KOMPAS*, tanggal 7, 10 dan 19 Desember 2000, juga 2 Januari 2001.

dianggap wajar bahwa implementasinya membawa dampak persoalan. Sebagaimana diungkap oleh pejabat Depdagri dan Otda, Pemerintah Pusat telah mencatat adanya sembilan titik sebagai potensi yang mampu menimbulkan persoalan. Yang dimaksudkan ialah : masalah hubungan antara Pusat dan Daerah, antara Propinsi dan Kabupaten atau Kota, antara Kabupaten atau Kota satu dengan yang lain dalam garis horizontal, antara masyarakat satu daerah dengan daerah lainnya, tentang Dana Alokasi Umum, tentang implementasi per-UU-an, serta mengenai kompetensi Daerah. Hal-hal tersebut perlu dicermati secara baik dan benar. Tanpa upaya yang sungguh-sungguh dalam menjalankan kebijakan otonomi, maka dikhawatirkan otonomi pola baru ini justru akan membawa dampak malapetaka yang sama sekali tidak kita inginkan.

## **6 Penutup**

Pada awal keberadaannya kedua UU sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dapat dinilai sebagai telah memenuhi persyaratan sebagaimana mestinya. Kedua paket UU tersebut yuridis formal adalah sah, yang kemudian dapat diberlakukan didalam kehidupan bermasyarakat, oleh karena kekuatan berlakunya telah melalui prosedur yang benar yang telah mengacu pada mekanisme hukum tata negara positif. Terwujudnya ketentuan tersebut ternyata tidak hanya dikehendaki oleh pihak Pemerintah semata-mata, akan tetapi juga dikehendaki oleh rakyat dalam arti luas. Kedua perangkat hukum baru itu diharapkan mampu secara efektif mendorong terciptanya otonomi daerah dalam arti ideal untuk mencapai kesejahteraan bersama, tanpa meninggalkan pemahaman terhadap bentuk Negara Kesatuan RI.

Munculnya perubahan kedua terhadap isi UUD 1945, disamping dikeluarkannya Tap MPR No.IV/MPR/2000 yang mengatur tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, kedua paket UU tersebut ternyata harus dibenahi sebelum diberlakukan. Dari sisi *hierarki* atau tata urutan per-UU-an, keduanya berada dibawah UUD dan Ketetapan MPR. Apalagi bahwa isi pasal 18 UUD 1945 (Perubahan Kedua) kini telah diubah dan ditambah, disamping Tap MPR tersebut secara khusus menghendaki secara tegas tentang upaya revisi terhadap kedua aturan penting tersebut. Bilamana kehendak MPR tidak dilaksanakan oleh Pemerintah bersama DPR, maka aplikasi dari kedua UU itu dapat dinyatakan sebagai illegal. Kedudukan perangkat UU yang berada di bawah Tap MPR

tersebut, bagaimanapun harus mematuhi isi atau kehendak ketentuan yang lebih atas sebagaimana mestinya.

Pola baru dalam UU yang mengatur tentang Otonomi Daerah telah mengubah *paradigma* yang selama ini terjadi. Hal-hal tertentu, Daerah tidak lagi harus selalu patuh pada segala kehendak Pusat semata-mata, sementara Pusat tidak lagi harus selalu menekankan keinginannya pada Daerah. Hak asasi kedaerahan kini dijunjung tinggi dan semakin dihargai, baik oleh Pusat juga oleh daerah-daerah lain, dalam tatanan Negara Kesatuan. Konsekuensi dari hal itu Pemerintah Daerah kini juga harus mampu melayani aspirasi masyarakat daerah sebagaimana mestinya. Makna keberadaan Pemerintah kini juga tidak selalu harus serba memerintah semata-mata, akan tetapi terutama harus bisa memiliki sikap yang mampu melayani kepentingan warganya. Dalam hubungan ini pendapat penting yang selalu harus diperhatikan ialah, bahwa asas desentralisasi yang diterapkan, yang kemudian melahirkan otonomi di daerah, bilamana mampu dipersiapkan dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, maka akan mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Sebagai suatu paket UU yang terkait kuat dengan aspek politik serta arah persatuan dan kesatuan bangsa yang mapan, pemerintah Pusat seyogianya telah mengantisipasi berbagai persoalan yang bisa ditimbulkannya. Sebagaimana diungkap oleh pemerhati persoalan tersebut, pemerintah Pusat dalam hubungan ini "*tidak boleh tidur*"<sup>14</sup>. Pemerintah harus terus-menerus memperhatikan aspirasi rakyat di Daerah, memahami perasaannya serta melimpahkan kekuasaan secara benar dan proporsional, dalam kaitannya dengan pelaksanaan asas desentralisasi yang mapan.

Tujuan pemberian otonomi, pada hakikatnya adalah merupakan kebijakan dalam upaya meningkatkan pelayanan demi kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, juga mengupayakan pengembangan kehidupan demokrasi guna mencapai cita-cita keadilan dan pemerataan, serta selalu memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, antara Daerah yang satu dengan yang lain, dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan RI maka disini Pusat sesungguhnya adalah pusatnya Daerah, dan Daerah sesungguhnya adalah daerahnya Pusat. Dalam hubungan ini didapatkan kalimat yang bermakna luhur yang dapat digunakan sebagai

---

<sup>14</sup> Andi A. Mallarangeng, *Otonomi Daerah : Pemerintah Tak Bisa Tidur*, TEMPO, op. cit. halm.50 dst.

pedoman dalam upaya membina hubungan harmonis tersebut, kalimat yang dimaksud ialah : “Perbedaan Dalam Kesatuan dan Kesatuan Dalam Perbedaan”<sup>15</sup>.

-----

## **DAFTAR PUSTAKA**

Andi Malarangeng, *Otonomi Daerah Pemerintah Tak Bisa Tidur*, Majalah TEMPO, 7 Januari 2001, Halaman 18.

Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni Bandung, 1982, hlm. 6 dst.

Soediman Kartohadiprodjo, *Kumpulan Karangan*, PT. Pembangunan Jakarta, 1965, hlm. 10 dst.

Ketetapan MPR RI. Nomor XV/MPR/1998

Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000

Undang-undang Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999

Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945.

---

<sup>15</sup> Soediman Kartohadiprodjo, *Kumpulan Karangan*, PT Pembangunan Jakarta, 1965, halm.10 dst.