

MENGENAL SEJARAH OTONOMI DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

EVIANDI IBRAHIM

STIH Putri Maharaja Payakumbuh
ibrahimeviandi@gmail.com

Abstract: *This national policy regarding regional autonomy and regional government has been stated in the form of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. In principle, the regional autonomy policy is carried out by decentralizing the powers that have been centralized in the hands of the central government. In the decentralization process, the power of the central government was transferred from the central level to the local government as appropriate, resulting in a shift of power from the center to districts and cities throughout Indonesia. If in the original condition the flow of government power moved from the regions to the central level, it would be idealized that since the implementation of the regional autonomy policy, the flow of power dynamics would move the other way around, namely from the center to the regions.*

Keywords: *Relations, Central Government, Local Government.*

Abstrak: Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah ini, telah dituangkan dalam bentuk UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kata Kunci: Hubungan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah.

A. Pendahuluan

Konteks Negara Kesatuan, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewind* (tugas pembantuan). Otonomi daerah sebagai realisasi dari sistem desentralisasi bukan hanya merupakan pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan, namun juga berarti pembagian kekuasaan (*division of power*) untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan Negara dalam hubungan pusat daerah (Mia Siratni, 2019). Dengan demikian dimungkinkan adanya partisipasi masyarakat daerah dalam menentukan kepentingannya sendiri, dan pemerintah daerah dengan proaktif dapat mengambil prakarsa yang kreatif dalam penyelenggaraan pemerintahannya sendiri. Hanya dengan itu, maka otonomi daerah dapat diciptakan tanpa rekayasa yang menipu dari pemerintah pusat. Otonomi daerah merupakan pancaran diterapkannya asas desentralisasi. Maka pada hakekatnya asas desentralisasi inilah yang mendasari terwujudnya demokrasi.

Aspek hubungannya dengan demokrasi, Yamin meletakkan desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena Konstitusi disusun dalam kerangka Negara Kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka Negara Kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan ditingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Disinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi (Fauzan Zakir, 2019). Keberadaan otonomi daerah di Indonesia merupakan proses menuju terwujudnya masyarakat yang demokratis, sesuai dengan amanat Konstitusi. Adanya

otonomi daerah merupakan sebuah toleransi pemerintah pusat terhadap daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya.

Aspek demokrasi yang dimaksud disini adalah adanya optimalisasi peran serta masyarakat di daerah dalam membangun atau mengurus daerahnya sesuai dengan prakarsa dan kreativitas masyarakat tanpa semuanya harus di urus oleh pusat. Mekanisme hubungan dibidang otonomi berinti pada sistem rumah tangga daerah, dalam sistem rumah tangga daerah akan tampak kedudukan masing-masing pihak dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, selain itu hubungan dibidang otonomi akan terkait pula dengan susunan organisasi, keuangan dan pengawasan (Bagir Manan, 1994).

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis yang menggambarkan, faktual dan akurat tentang Nagari guna mendapatkan data yang diinginkan dan untuk mendapatkan hasil yang memuaskan, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif untuk mengenal hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait otonomi daerah.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Pengertian Otonomi Daerah

Guna memahami arti dan makna otonomi daerah, kita mengacu pada arti dan sifat desentralisasi. Desentralisasi merupakan pemberian kewenangan pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daris inilah otonomi daerah lahir berdasarkan politik desentralisasi yang dianut oleh sistem pemerintahan indonesia seperti yang tercantun dalam pasal 18 UUD NRI 1945 yang mengacu kepada pengertian otonomi, Secara etimologi (harfiah), Otonomi daerah berasal dari dua kata yaitu “otonomi dan daerah”.

Terminologi Yunani, otonomi berasal dari kata autos dan nomos. Autos berarti sendiri dan nomos artinya aturan atau undang-undang (Andi Samad Thahir, 2000). Dengan demikian otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pengertian tersebut diamini oleh otonomi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, yang mengartikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan republik indonesia. Menurut para pakar hukum otonomi daerah tersebut adalah (Bagir Manan, 1994):

1. Ateng Syarifudin. Yang dimaksud otonomi daerah ialah kebebasan atau kemandirian namun bukan kemerdekaan (untuk merdeka) melainkan hanya sebuah kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud sebagai suatu pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.
2. Kansil. Yang dimaksud otonomi Daerah ialah suatu hak, dan wewenang serta kewajiban daerah untuk mengatur serta untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang masih berlaku.
3. Philip Mahwood. Yang dimaksud otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sendiri dimana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.
4. Vincent Lemius. Yang dimaksud otonomi daerah adalah kebebasan (kewenangan) untuk mengambil atau membuat suatu keputusan politik maupun administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam otonomi daerah terdapat kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah namun apa yang menjadi kebutuhan daerah tersebut senantiasa harus disesuaikan dengan kepentingan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. F. Sugeng Istianto. Yang dimaksud Otonomi Daerah ialah suatu hak dan wewenang guna untuk mengatur serta mengurus sebuah rumah tangga daerah.

6. Sujamto. Yang dimaksud Otonomi daerah adalah otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, selain aspek hak dan aspek kewajiban, juga aspek wewenang itu hanya merupakan konsekuensi dari hak dan kewajiban tersebut (Sujamto, 1987).

Otonomi daerah adalah otonomi pemerintahan bukan otonomi politik, pemikiran ini akan mengantarkan bagaimana akan pelaksanaan otonomi daerah yang efektif bagi keadilan dan kemakmuran bangsa. Bagaimana mengamalkan Pancasila dan UUD NRI 1945 dalam kehidupan pemerintahan, dimana otonomi daerah dapat menjadi perekat demi kokohnya persatuan dan kesatuan bangsa, kondisi geografis yang membuat kita harus memiliki suatu sistem otonomi yang tepat sesuai kondisi geopolitik yang dijiwai oleh semangat Bhineka Tunggal Ika (Faisal, Failin, 2019). Dalam pemerintahan Indonesia dikenal dengan adanya pemerintahan pusat (*Central Government*) dan daerah (*Local Government*), keduanya merupakan satu kesatuan sistem, sifatnya integralistik dan saling terkait, saling berhubungan dan terjadi ketergantungan satu sama lain sesuai asas Pancasila dan UUD NRI 1945 (Gun Maulana, 2019).

Melihat model pendekatan yang dilakukan oleh Soepomo dalam mengantisipasi keadaan geopolitik sangat sesuai dengan perkembangan dan kemajuan bangsa, pendekatan ini yang menjadi strategi dalam melaksanakan otonomi daerah, otonomi daerah dilakukan melalui alur politik dekonsentrasi dan desentralisasi, yang ini memperjelas bahwa otonomi daerah adalah otonomi pemerintahan bukanlah otonomi politik. Karena politik dekonsentrasi dan desentralisasi merupakan satu kesatuan sistem dari sistem pemerintahan (Laurensius Arliman S, 2017).

Kebijakan otonomi daerah telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lambat. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain bagi kita kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal (Jimly Asshiddiqie, 2000). Sekarang berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945 yang telah diperbarui, Ketetapan MPR dan UU, sistem pemerintahan kita telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peranserta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional.

Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah (Laurensius Arliman S, 2019). Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah ini, telah dituangkan dalam bentuk UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah (Asshiddiqie Jimly, 1998). Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri.

Bahkan, TAP MPR tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah No.IV/MPR/2000 menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah itu sebagaimana mestinya. Sebelum dikeluarkannya peraturan yang diperlukan dari pusat, pemerintahan daerah dapat menentukan sendiri pengaturan mengenai soal-soal yang bersangkutan melalui penetapan Peraturan Daerah. Setelah peraturan pusat yang dimaksud ditetapkan, barulah peraturan daerah tersebut disesuaikan sebagaimana mestinya, sekedar untuk itu memang perlu diadakan penyesuaian.

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institutional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Namun, esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional (Darmini Roza dan Laurensius Arliman S, 2018). Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini. Dalam Undang-undang, terkandung semangat perubahan yang sangat mendasar berkenaan dengan konsep pemerintahan Republik Indonesia yang bersifat federalistis. Meskipun ditegaskan bahwa organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan (*unitary*), tetapi konsep dasar sistem pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah diatur menurut prinsip-prinsip federalisme (Laurensius Arliman S, 2019). Pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat. Dalam Undang-undang ditentukan kewenangan pusat yang mencakup urusan hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan urusan agama, sedangkan kewenangan berkenaan dengan urusan sisanya, lainnya justru ditentukan berada di kabupaten/kota.

Sistem otonomi Indonesia saat ini mengacu pada UUD NRI 1945 dimana menjelaskan bahwa bentuk negara kesatuan bagi negara merupakan amanat konstitusi, dan salah satu ciri dari negara kesatuan adalah kekuasaan (*power*) yang sangat besar ditangan pemerintah pusat. Lewat kekuasaan yang bertumpuk di pusat tersebut, denyut kehidupan dalam berbagai aspek bernegara dipompakan dari pusat dengan segala kelengkapan aparaturnya. Pemerintahan di daerah karena itu praktis hanya berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat belaka.

Sebagaimana dengan pernyataan menimbang huruf a UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan “bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dalam naskah Perubahan Kedua UUD NRI 1945, yaitu Pasal 18 ayat (8) dinyatakan: “Pemerintah pusat memberikan otonomi yang luas kepada daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain yang diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki daerah” (Republik Indonesia, 2000).

Menurut Pasal 2 Ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa “Pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah”. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan pemerintah daerah sebagai daerah otonom dapat menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan tujuan tertentu untuk pengembangan daerah. Secara eksplisit menyebutkan bahwa kewenangan daerah otonom untuk mengatur daerah sendiri dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat berdasarkan perundang-undangan. Dengan catatan lainnya bahwa otonomi daerah adalah sisi acuan pemerintah yang ingin melaksanakan Pasal 18 UUD NRI 1945 yaitu dengan melaksanakan otonomi yang luas dan bertanggung jawab. Dalam pengertian dan asas otonomi terdapat tiga hal yang substantif yaitu menyangkut pembagian kewenangan, legislasi, dan keuangan daerah (Harsasi dan Muh. Dawam, 2002).

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Yang perlu kejelasan lebih lanjut adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau disebut oleh perubahan Pasal 18 UUD NRI 1945 urusan pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom (Bhenyamin Hoessein, 2002). Hal-hal yang diatur dan diurus oleh pemerintah daerah ialah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya daerah (Bagir Manan, 2001).

Prinsip-prinsip otonomi daerah Dalam mewujudkan terselenggaranya otonomi daerah yang nyata, dinamis serasi, dan bertanggungjawab maka prinsip-prinsip otonomi daerah adalah (H.A.W. Widjaja, 1998): 1) Yang nyata, berarti urusan pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan pembangunan; 2) Dinamis, berarti sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat; 3) Serasi, berarti urusan dilaksanakan sesuai dengan arah, dan kebijaksanaan pemerintah pusat/nasional; dan 4) Bertanggungjawab, berarti tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku.

2. Sejarah Otonomi Daerah

Secara historis asal-usul kata pemerintah daerah berasal dari bahasa Yunani dan Latin kuno seperti *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik), *commune* (dari bahasa Perancis) yaitu suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Ide dasar tentang *commune* adalah suatu pengelompokan alamiah dari penduduk yang tinggal pada suatu wilayah tertentu dengan kehidupan kolektif yang dekat dan memiliki minat dan perhatian

yang bermacam-macam (H.A.W. Widjaja, 1998). Jika merunut sejarah pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh pelaksanaan Pemerintahan Daerah sebelum kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana pada waktu itu sistem yang dibangun sangat dipengaruhi oleh politik pendudukan dari Negara penjajah.

Politik pemerintahan penjajah Hindia Belanda menerapkan sistem sentralisasi yang menekankan kemudahan kontrol atas daerah jajahan. Sistem sentralisasi diwujudkan dalam ketentuan *Reglement Het Beleid Der Regeling Van Nederlandsch Indie* yang sering disingkat "RR". Aturan ini mematikan peran Pemerintahan Daerah jajahan dalam melakukan improvisasi pelaksanaan pemerintahan karena semua kebijakan harus sepengetahuan (melalui pengesahan dari pemerintah pusat yang berada di Nederland, pusat pemerintahan Negara Belanda) (Agus Salim Andi Gadjong, 2007). Kepala wilayah sebagai wakil dari pemerintah penjajah ini dijabat oleh pejabat-pejabat yang sifatnya hierarkis pula, yaitu *resident*, *asistent resident*, atau kepala *afdeling*, kepala *district* (wedana), dan kepala *onderdistrict* (camat). Pada saat itu belum dikenal yang namanya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sehingga istilah kepala daerah belum dikenal. Dinamika perjalanan pemerintahan penjajahan di Hindia Belanda mengalami perubahan pada permulaan abad XX.

Pemerintahan Daerah akan sangat bergantung pada kebijakan yang lebih tinggi tingkatannya dalam hal ini kebijakan yang menjadi dasar penentu munculnya konsep Pemerintahan Daerah, mengingat bahwa diatas kebijakan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah (Undang-Undang), terdapat kebijakan yang lebih tinggi tingkatannya, yakni UUD atau Konstitusi. Sebagaimana dimaklumi, Konstitusi yang berlaku di Indonesia pun dapat dikategorikan menjadi beberapa periodisasi, sebagai berikut (Jimly Asshiddiqie, 2005):

- 1.Periode I UUD NRI 1945, yang berlaku sejak ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945 hingga berubahnya Negara RI menjadi RIS tanggal 27 Desember 1949.
- 2.Periode II Konstitusi RIS, yang berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949 hingga berubahnya kembali bentuk Negara RIS menjadi Negara Kesatuan RI tanggal 17 Agustus 1950.
- 3.Periode III UUD Sementara 1950, yang berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950 hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.
- 4.Periode IV UUD 1945, yang berlaku mulai tanggal 5 Juli 1959 hingga sekarang.
- 5.Periode V UUD 1945 yang diamandemen, berlaku mulai Tahun 1999.

Adapun aspek formal dari kebijakan tentang Pemerintahan Daerah sepanjang sejarah bangsa Indonesia, sebagai berikut: 1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945; 2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948; 3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957; 4) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965; 5) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974; 6) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999; 7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004; dan 8) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008. Hal ini yang membedakan antara UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999. Bukti bahwa otonomi daerah dalam maknanya yang substantif itu tidak mendapatkan komitmen politik yang kuat ditingkat konseptual dan pelaksanaannya, dapat dibaca dari tafsir yang diberikan melalui Penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa "Hakekat otonomi itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak". Pandangan demikian yang menyebabkan posisi pemerintah daerah sama sekali tidak berdaya untuk mengambil inisiatif demi pembangunan daerahnya.

Berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan: "Pemberian kewenangan otonomi daerah didasarkan asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab", dan juga penjelasannya yang mengemukakan bahwa dengan dibentuknya UU No. 22 Tahun 1999 pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai daerah otonom, berarti penyerahan kewenangan bukan hal yang mutlak harus dilakukan secara aktif oleh pusat tetapi cukup pula dengan pengakuan.

Pada era sekarang hubungan Pemerintahan Daerah dan pusat bisa dilihat dalam UU No. 32 Tahun 2004. dari segala jenis hubungan yang dipaparkan dalam undang-undang tersebut yang meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya

alam, dan sumber daya lainnya. Terdapat dua jenis hubungan yaitu hubungan administrasi dan hubungan kewilayahan. Sedangkan hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu Kesatuan wilayah Negara yang utuh dan bulat.

D. Penutup

Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah ini, telah dituangkan dalam bentuk UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Daftar Pustaka

- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia. 2007.
- Andi Samad Thahir, *Otonomi Daerah, Pemilu dan Pembangunan Politik Bangsa*, Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan (PUSKAP) atas dukungan Biro Humas KPU, 2000 Jakarta.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH-UUI, 2001.
- Bhenyamin Hoessein, Makalah: *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang*, yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.
- Darmini Roza dan Laurensius Arliman S, Peran Pemerintah Daerah Di Dalam Melindungi Hak Anak Di Indonesia, *Masalah-Masalah Hukum*, Volume 47, Nomor 1, 2018. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.10-21>.
- Faisal, Failin, Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Badan Musyawarah Nagari Dalam Mengawasi Pemerintahan Di Nagari Canduang Koto Laweh Dan Nagari Lasi Kecamatan Canduang Kabupaten Agam, *Ensiklopedia Sosial Review* Vol 1, No 2, 2019.
- Fauzan Zakir, *Rekonstruksi Konsep Ketatanegaraan Islam Terhadap Sistem Pemerintahan Demokrasi Presidensial Di Indonesia*, *Ensiklopedia of Journal*, Vol 1, No 2, 2019.
- Gun Maulana, Pembuatan Program Sistem Informasi Rekapitulasi Data Penduduk Desa Sukapura Berbasis Website, *Ensiklopedia of Journal* Vol 1, No 4, 2019.
- Harsasi dan Muh. Dawam, *Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Pelaksanaan Otonomi Daerah (Analisis Sosio-Ekonomi-Budaya)*, Lembaga Penelitian Universitas Terbuka, 2002.
- H.A.W. Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, 1998, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998
- Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah, Disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.*
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

- Laurensius Arliman S, Peran Badan Permusyawaratan Desa di Dalam Pembangunan Desa dan Pengawasan Keuangan Desa, *Padjadjaran Journal of Law*, Volume 4, Nomor 3, 2017. <https://doi.org/10.15408/jch.v4i2.3433>.
- Laurensius Arliman S, Partisipasi Masyarakat Di Dalam Pengelolaan Uang Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 12, Nomor 2, 2019, <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01202.5>.
- Laurensius Arliman S, Mewujudkan Penegakan Hukum Yang Baik Di Negara Hukum Indonesia, *Dialogica Jurnalica*, Volume 11, Nomor 1, 2019, <https://doi.org/10.28932/di.v11i1.1831>.
- Mia Siratni, *Pengisian Jabatan Perangkat Nagari Pemekaran Di Pasaman Barat Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, *Ensiklopedia of Journal*, Vol 1, No 2, 2019.
- Sujanto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, 1987, Jakarta.
- Republik Indonesia, *Naskah Perubahan UUD Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2000.