

DISTRIBUSI KEWENANGAN ATAU PEMISAHAN KEWENANGAN MENURUT UU NO 22 TAHUN 1999

OLEH : DRs. JONI DAWUD, DEA

UU Nomor 22 Tahun 1999 masih menyimpan pertanyaan-pertanyaan yang perlu mendapatkan kejelasan. Konsep pemisahan kewenangan atautah distribusi kewenangnya yang digunakan. Bila konsep separation of Authority yang digunakan dimana daerah memonopoli suatu bidang pemerintahan misalnya Pendidikan, mungkinkah Daerah dapat melaksanakan seluruh kewenangan Bidang Pendidikan dari pendidikan Dasar sampai Pendidikan tinggi ?. Kalau menggunakan distribusi kewenangan bagai mana pembagian kewenangnya ?

Pendahuluan

Ketetapan MPR Hasil Sidang Istimewa No. XV/MPR/1998 mengamanatkan “penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat daerah”. Amanat tersebut mengisyaratkan untuk sesegera mungkin mewujudkan Otonomi Daerah di Indonesia yang menjadi tuntutan dalam Reformasi Total di segala bidang.

Namun demikian perlu diperhatikan bahwa perubahan yang dilakukan secara cepat dan tiba-tiba sering menimbulkan permasalahan-permasalahan yang tidak mudah untuk diatasi. Begitu juga halnya dalam praktek pemerintahan, perubahan pemerintahan yang sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik, bila dilakukan secara cepat dan tidak terencana akan menimbulkan permasalahan baru bukan memecahkan

masalah. Untuk itu dalam proses perubahan dari sentralistik ke desentralistik, jika ingin berjalan dengan lancar dan sukses perlu dilakukan secara terencana, bertahap dan terpadu.

Pemberlakuannya UU Nomor 22 Tahun 1999 telah merubah paradigma otonomi daerah yang telah berlaku dalam pelaksanaan otonomi daerah. UU Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan paradigma “The structural efficiency Model” telah bergeser dengan cenderung menggunakan paradigma “The Local Democracy Model” dengan format otonomi “Split Model” yang meletakkan otonominya pada daerah Kabupaten dan Kota pada UU Nomor 22 Tahun 1999 (Dr. Koswara, 1999).

Pemerintahan Daerah dalam artian Demokrasi Lokal menurut B.C Smith dalam bukunya “Decentralization, The territorial Dimension of The State” menguntungkan baik secara nasional maupun secara Daerah.

1. Secara Nasional memberikan keuntungan dalam hal :

a. Political education

Tocqueville menulis tentang hal tersebut sebagai berikut : "Town meetings are to liberty what primary schools are to science: They bring it within the people's reach, they teach men how to use and how to enjoy it", lebih lanjut dia mengemukakan bahwa meningkatkan kemungkinan partisipasi politik harus dibuat oleh Pemerintah daerah yang representatif yang merupakan makanan bagi public spirit and development of intelligence. Pendapat lain dari John Stuart Mill mengemukakan Pemerintah Daerah menghasilkan extra opportunities bagi political participation, baik dalam memilih maupun dipilih sebagai perangkat daerah, yang kesempatan untuk tingkat nasional sangat kecil.

b. Training informasi Leadership

Pemerintahan Daerah menghasilkan Dasar pelatihan yang bernilai bagi legislator nasional. Harold laski mengemukakan sebelum menjadi calon legislator nasional akan lebih menguntungkan institusi "mencapai sukses" bila memiliki pengalaman di pemerintah daerah selama 3 tahun.

c. Political Stability

Sharpe mengemukakan bahwa Pemerintah daerah memberikan kontribusi kepada pencapaian/perwujudan masyarakat yang lebih baik dan melanggengkan masyarakat yang harmonis, Community spirit dan stabilitas politik. Nilai-nilai tersebut berhubungan erat dengan Pemerintah Daerah sebagai Pendidikan politik dalam pengalaman politik daerah yang memungkinkan masyarakat memilih pemimpinnya

yang mereka percayai. Dan kepercayaan terhadap pemerintah merupakan kondisi yang menguntungkan untuk demokrasi yang stabil.

2. Secara Local memberi keuntungan-keuntungan sebagai berikut :

- a. Political equality
- b. Accountability
- c. Responsiveness

Dengan keluarnya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang disertai pula dengan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, selain dianggap sebagai evaluasi atas pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974, pokok dan isinya juga merupakan refleksi dan cerminan dari semangat reformasi dan amanat Sidang Istimewa MPR 1998. Berlakunya UU No. 22 tahun 1999, secara umum akan membawa perubahan yang sangat mendasar dalam sistem kewenangan pemerintahan, apalagi dengan adanya UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat - daerah, sekaligus juga memberi dasar perubahan dalam hal keuangan, sehingga akan membawa perubahan secara keseluruhan dalam aspek kesisteman di pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (baik daerah propinsi maupun daerah Kabupaten / Kota). Perubahan yang mendasar dengan diberlakukannya kedua UU bagi Pemerintahan Daerah antara lain :

1. Daerah Otonom (Propinsi, Kabupaten dan Kota) merupakan daerah yang tidak bertingkat, yang satu sama lain tidak memiliki hubungan hierarkies (Sub Ordinasi).
2. Daerah Otonom Kabupaten dan Daerah otonom Kota sebagai Daerah Otonomi

- Murni, dan tidak merangkap sebagai daerah administrasi (konsep split model). Asas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi di daerah kabupaten dan Daerah kota.
3. Daerah Propinsi tetap menjadi daerah otonom yang sekaligus menjadi daerah administratif (Mix Model) dan otonomi daerah propinsi otonomi yang terbatas.
 4. Pemberian otonomi tidak lagi didasarkan pada penyerahan urusan/kewenangan, melainkan kepada pengakuan terhadap kewenangan yang akan dilaksanakan Daerah.
 5. Pelaksanaan otonomi daerah juga bertujuan untuk mengembangkan demokrasi, mengembangkan prakarsa, kreativitas dan peran serta masyarakat dalam memutuskan suatu kebijakan berdasarkan kepentingan daerahnya.
 6. Sistem Pemerintahan Parlementer di daerah yang menempatkan DPRD mempunyai kedudukan yang kuat baik sebagai lembaga legislasi maupun sebagai badan pengawas, dimana Kepala daerah dicalonkan, dipilih dan ditetapkan serta bertanggung jawab pada DPRD.

Pendekatan otonomi sebagai satu kewajiban dari pada sebagai hak seperti yang telah diterapkan pada waktu yang lalu dianggap kurang tepat, sehingga pada undang-undang yang baru ini prinsip otonomi menjadi lebih lengkap, khususnya untuk daerah kabupaten / kota yaitu : (1) kewenangan otonomi yang luas (2) nyata dan (3) bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan (kecuali dalam beberapa bidang yang masih dipegang pusat, yaitu dibidang politik luar negeri, hankam,

peradilan, moneter dan keuangan, serta agama). Kewenangan tersebut dimiliki daerah kabupaten / kota secara utuh dan bulat mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasinya.

Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangannya dalam bidang pemerintahan harus didasarkan pada kenyataan yang diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah tersebut. Artinya kewenangan sebuah urusan harus datang dari aspirasi yang berkembang di masyarakat, sehingga dimungkinkan dengan otonomi yang luas dan nyata ini bentuk urusan yang ada setiap daerah akan sangat bervariasi, tergantung dari kebutuhan dan kondisi obyektif masyarakat yang bersangkutan.

Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada 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 serasi antar pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Kewenangan Daerah Otonom

Dalam konsep Otonomi menurut UU No. 22 Tahun 1999, Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas, salah satu konsekuensinya Daerah Propinsi memiliki kewenangan yang terbatas pula. Adapun

menurut UU tersebut Kewenangan Propinsi meliputi :

- (1) Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten / Kota seperti :
 - Bidang PU
 - Perhubungan
 - Kehutanan
 - Perkebunan (Penjelasan Pasal 9 Ayat 1)
- (2) kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya meliputi :
 - Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.
 - Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial dan penelitian yang mencakup wilayah Propinsi
 - Pengelolaan pelabuhan regional
 - Pengendalian lingkungan hidup
 - Promosi dagang dan budaya/pariwisata
 - Penangan penyakit menular dan hama tanaman
 - Perencanaan Tata ruang propinsi (Pasal 9 ayat 1 dan Penjelasan)
- (3) kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan daerah Kota. Kewenangan ini adalah kewenangan Daerah kabupaten dan daerah Kota yang ditangani oleh Propinsi setelah ada pernyataan dari Daerah kabupaten dan daerah kota (Pasal 9 ayat 2 dan penjelasannya).
- (4) Kewenangan di sebagian wilayah laut (Pasal 10)
 - Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
 - Pengaturan kepentingan administratif,

- Pengaturan tata ruang;
 - Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
 - Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara. (Pasal 10 dan penjelasannya).
- (5) Pengelolaan Sumber daya nasional (Sumber Daya Alam, sumber daya Buatan dan sumber Daya manusia) yang tersedia di wilayahnya dan Memelihara kelestarian lingkungan (Pasal 10 dan penjelasannya).
 - (6) Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah.

Lingkup yang diberikan kepada daerah Kabupaten dan Kota merupakan kewenangan otonomi luas, yang diberikan melalui "otonomi formal" (Formele huishoudingsleer atau open end arrangement) yaitu keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang Politik Luar negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Kewenangan bidang lain mencakup 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
- Standardisasi nasional.

Daerah Kabupaten dan Daerah kota pada dasarnya memiliki seluruh kewenangan pemerintahan kecuali kewenangan-kewenangan yang didasarkan Pasal 7 dan 9 dalam UU 22 Tahun 1999. Kewenangan-kewenangan tersebut dapat dibagi dalam 2 kategori yaitu :

1. Kewenangan Wajib yaitu

- Pekerjaan Umum
- Kesehatan
- Pendidikan dan Kebudayaan yang isi kewenangannya :
- Pertanian yang meliputi :
- Perhubungan
- Industri dan Perdagangan
- Penanaman Modal
- Lingkungan Hidup
- Pertanahan
- Koperasi
- Tenaga kerja

Kewenangan dalam bidang pemerintahan tersebut wajib dilaksanakan dan tidak bisa dialihkan ke Daerah Propinsi. Untuk Daerah Kota perlu juga diselenggarakan yang disesuaikan dengan kebutuhan kota antara lain :

- Pemadam kebakaran
- Kebersihan
- Pertamanan dan
- Tata kota

2. Kewenangan Opsional yaitu kewenangan-kewenangan bidang-bidang pemerintahan diluar dari kewenangan yang dikecualikan Pasal 7 dan 9 dan kewenangan wajib.

Distribusi atau Pemisahan Kewenangan Dalam UU Nomor 22 tahun 1999

Pewujudan desentralisasi bukanlah proses yang dengan mudah dapat diwujudkan seperti membalikkan tangan tetapi melalui proses yang panjang dan berliku, hal tersebut seperti yang telah dialami negara-negara yang telah maju. Pengalaman di negara yang telah maju, mewujudkan desentralisasi membutuhkan waktu dan proses yang tidak sebentar, karena desentralisasi tidak hanya bermuansa administratif tetapi juga bermuansa politik, cultural, disamping itu kesiapan dan kedewasaan SDM juga mempengaruhi terwujudnya desentralisasi.

Indonesia negara yang ingin mewujudkan desentralisasi sejak lama malah terjebak pada pola sentralisasi dengan dominasi militer dalam roda pemerintahan yang malah menjauhkan dari sistem desentralisasi yang didambakan. Bahkan konsep desentralisasi diputarbalikan, dimana terminologinya menggunakan desentralisasi sedangkan dalam isinya sentralisasi lah yang digunakan.

Silih berganti UU tentang Pemerintahan Daerah yang diberlakukan, namun tujuan terwujudnya desentralisasi tetap hanya sebagai suatu Utopi dan angan-angan belaka. UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai undang-undang yang baru dilahirkan dijamin reformasi seperti juga halnya UU Pemerintahan Daerah sebelumnya bermaksud untuk mewujudkan otonomi Daerah menjadi harapan akan terwujudnya desentralisasi di Indonesia. Akankah itu dapat terwujudkan ? masih menjadi misteri yang belum bisa mendapatkan jawaban yang pasti. Karena kita

selalu menengok kebelakang aturan yang ada tidak sama dengan kenyataan di lapangan, dalam aturan bilang X dalam kenyataannya bisa Y atau mungkin Z. Begitulah pengalaman yang terjadi, apakah pengalaman itu akan diulang kembali ? sejarahnya yang akan mencatatnya.

Terlepas dari akan dilaksanakannya atau tidak UU Nomor 22 Tahun 1999 masih memiliki kelemahan-kelemahan yang cukup mendasar dan membingungkan. Walaupun UU ini merupakan kemajuan yang cukup besar bagi konsep desentralisasi di Indonesia. Namun demikian Konsep UU tidak memiliki konsep yang jelas tentang apakah menganut Separation of Authority atau Distribution of Authority yang dianut dalam UU ini. Selintas terkesan dengan konsep otonomi yang utuh, konsep Separation of Authority yang digunakan, namun dalam konteks lain misalnya Pasal 7 dan Pasal 9 (penjelasan) memberi makna konsep distribution of Authority yang dipergunakan. Bila menggunakan Konsep separation of Authority, mungkinkah Daerah dapat melaksanakan setiap bidang tugas pemerintahan yang dimilikinya ? Misalnya kewenangan Pendidikan dan Kebudayaan, apakah Pendidikan Dasar sampai Pendidikan Tinggi merupakan kewenangan Daerah Kabupaten sesuai dengan Pasal 7 ?, Jika demikian kondisi tersebut tidak realistis Daerah Kabupaten dan Kota belum sepenuhnya dapat melaksanakan kewenangan yang wajib dilaksanakan karena keterbatasan-keterbatasan yang dimilikinya, padahal kewenangan tersebut tidak bisa dilimpahkan pada Daerah Propinsi untuk itu perlu diantisipasi dan dicari jalan pemecahannya. Untuk itu konsep Distribution of authority akan lebih applicabel untuk diterapkan.

Kalau menerapkan distribution of Authority Daerah atau pusat tidak memonopoli suatu kebijakan tetapi ada sharing kewenangan, mana-mana kewenangan pusat, propinsi atau Kabupaten dan Kota, akan tetapi perlu dipaerhatikan dalam pendistribusian kewenangan ini jangan sampai menimbulkan duplikasi dan dominasi dari satu pemerintahan terhadap pemerintahan lainnya. Disamping itu dalam penyelenggaraan kewenangannya Daerah mempunyai keleluasaan, mulai dari pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi sesuai dengan standard, norma dan kebijakan yang ada. Untuk mencegah terjadinya duplikasi kewenangan perlu ditentukan kriteria-kriteria yang memberikan kejelasan dan kemudahan dalam merinci kewenangan-kewenangan yang dimaksud sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda satu sama lainnya.

Kesimpulan

UU No. 22 Tahun 1999 secara konseptual masih menyimpan beberapa pertanyaan yang membutuhkan kejelasannya, secara operasional di lapangan masih diragukannya efektifitasnya. Waktu dua tahun yang diharapkan UU sebagai masa transisi merupakan estimasi yang optimistik, sedangkan dilapangan pola pikir dari aparat daerah yang masih berpola sentralistik dengan menunggu perintah dan menunggu aturan-aturan yang ditetapkan pusat masih menjadi kendala utama.

Penerapan UU ini, secara gradual dan bertahap yang sistimatis akan lebih rasional dan efektif untuk kondisi saat ini, karena penerapan otonomi daerah atau desentralisasi

tidak hanya menata sitem pemerintahan tetapi juga menata sistem sosial dan sitem prilaku yang ada dalam birokrasi dan sistem-sistem lainnya, untuk itu penerapan otonomi daerah akan membutuhkan waktu yang tidak sebentar.

Daftar Kepustakaan

- B.C Smith, *Decentralization , The Territorial Dimension of The State*, George Allen & UNWIN, Sydney, 1985.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*
- John Sharland, *A Practical Approach to Local Government Law*, Black Stone Ltd, London, 1997
- DR. Koswara, *Pemerintahan Dengan Otonomi Daerah yang luas*, makalah pada seminar "Sosialisasi RUU Otonomi Daerah dan Aspirasi Publik", yang diselenggarakan oleh Yayasan Pariba di Bandung, 1999.
- , *Upaya Mengembangkan Otonomi yang Luas (Suatu Telaahan Terhadap Prospek dan Dampak Pelaksanaan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan daerah*, Makalah pada Lokakarya Kewenangan dan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam Rangka Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU 25 tahun 1999. LAN Perwakilan Jawa Barat, 1999
- UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah**
- UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- LAN Perwakilan Jawa Barat (1995), *Penelitian tentang Penyempurnaan Sistem UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-*

Pokok Pemerintahan di Daerah, Bandung.

Nirwandar, Sapta, (1998), (1998), "Arah Kebijakan Pemerintah Tentang Kelembagaan Otonomi Daerah", makalah pada Lokakarya *Format Penataan Kelembagaan Pemerintah Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja Otonomi Daerah*, Bandung, 3 Desember 1998