

Makna Daerah Tingkat II Sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah

S. PAMUDJI

Pendahuluan

PEMBAHASAN masalah mengenai titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II ini didorong oleh pertimbangan, bahwa keberadaan Daerah-daerah Tingkat II dewasa ini belum banyak mengalami perubahan dibanding dengan masa-masa sebelumnya. Dalam arti perubahan menyangkut kewenangan otonominya, pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah, pembinaan kemampuan staf dan sebagainya; walaupun Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah telah berlaku selama kurang lebih enam belas tahun. Hal ini perlu dikaji lebih mendalam untuk mengetahui sebab-musababnya sampai terjadi keadaan demikian, latar belakang permasalahannya, dan langkah-langkah apa yang perlu diambil demi upaya mewujudkan cita-cita desentralisasi dan otonomi daerah yang terkandung di dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tersebut.

Permasalahannya akan didekati secara eksploratif, empiris dan induktif dengan mempelajari praktik pemerintahan daerah (asas desentralisasi dan otonomi daerah) seperti tampak pada peristiwa-peristiwa yang terjadi berulang-ulang secara ritmis dalam setiap periode berlakunya suatu undang-undang yang mengatur masalah desentralisasi dan otonomi daerah, untuk kemudian ditarik kesimpulan umum. Atas dasar kesimpulan umum inilah selanjutnya diajukan alternatif-alternatif baru. Dalam kaitannya dengan permasalahan di dalam tulisan ini, alternatif tersebut ialah "meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II." Dengan mengacu pada apa yang diuraikan di atas, maka tulisan ini diberi judul "Makna Daerah Tingkat II Sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah."

Otonomi Bertingkat Sepanjang Masa

Permasalahan tentang titik berat otonomi daerah ini timbul adalah karena Negara Republik Indonesia menganut paham oto-

nomi bertingkat, di mana belakangan ini lebih tampak adanya hubungan hirarkis antara daerah otonom yang tingkatannya lebih rendah dengan daerah otonom yang tingkatannya lebih tinggi. Demikianlah seperti tampak dalam hubungan antara Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dengan Propinsi Daerah Tingkat I. Otonomi bertingkat ini sudah dikenal dan dilaksanakan sejak sebelum Republik Indonesia merdeka, yang untuk keperluan penulisan ini dilacak mulai dari saat diterapkannya desentralisasi dan otonomi daerah dalam pengertian modern, yaitu sejak dikeluarkannya Undang-undang Desentralisasi tahun 1903 oleh Pemerintah Belanda.

Dalam sejarah pemerintah di Indonesia desentralisasi dan otonom daerah mulai diperkenalkan melalui Undang-undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) 1903 dengan dibukanya kemungkinan membentuk Daerah-daerah Otonom yang bernama "Locale Ressornten." Langkah menuju desentralisasi dan otonomi ini ialah diundangkannya Undang-undang atau Ordonansi Dewan-dewan Daerah (*Locale Raden Ordonantie*) dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) 1905 No. 181. Atas dasar ordonansi ini dibentuklah Dewan-dewan Daerah Gewest (*Gewestelijke Raden*). Gewest adalah daerah administratif yang kira-kira sama dengan lingkungan Keresidenan yang otonom.

Khusus di luar Jawa di beberapa kota penting dibentuk juga Dewan-dewan Kotapraja (*Gemeenteraden*) di samping beberapa Dewan setempat (*Plaatselijke Raden*). Mengenai pembentukan Gemeenteraden, yang menarik perhatian ialah "bahwa pilihan senantiasa jatuh pada kota-kota yang mempunyai banyak penduduk asing, cq. Belanda, sebab Gemeente itu dilihat sebagai "een Westersche enclave in een Oostersche samen-

leving" (suatu lingkungan tersendiri yang bercorak Barat di tengah masyarakat Timur)" (Wajong, 1975) Gemeenteraden ini akhirnya menjelma menjadi Staatsgemeente atau Kotapraja (versi Undang-undang No. 1 Tahun 1957), selanjutnya menjadi Kotamadya (versi Undang-undang No. 5 Tahun 1974).

Walaupun desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada daerah-daerah pada masa itu dinilai tidak memuaskan, namun keadaan tersebut merupakan titik awal yang mematahkan sistem sentralisasi yang kuat. Karena desentralisasi dengan bentuk locale ressorten tadi tidak memuaskan dan secara politis sudah ketinggalan zaman, maka diadakanlah perombakan pemerintahan (daerah) dengan dikeluarkannya Bestuursvormingswet 1922, dengan menyisipkan pasal 119-122 pada "Indische Staatsregeling" (Peraturan Dasar Ketatanegaraan Hindia Belanda).

Berdasarkan Undang-undang itu dikeluarkanlah Undang-undang atau Ordonansi Propinsi (*Provincie-ordonantie*), Lembaran Negara 1924 No. 78 yang disusul pembentukan Propinsi Jawa Barat (1925), Jawa Timur (1927) dan Jawa Tengah (1929); Undang-undang atau ordonansi Kabupaten (*Regentschapsordonantie*), Lembaran Negara 1924 No. 79 yang menjadi dasar bagi pembentukan Dewan-dewan Kabupaten (*Regentschapsraden*) di ketiga Propinsi Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah; Undang-undang atau Ordonansi Kotapraja (*Stadsgemeente-ordonantie*), Lembaran Negara 1926 No. 365 yang mengubah Gemeenteraden di Jawa menjadi Stadsgemeente (Kotapraja).

Bagi luar Jawa berlaku Stadsgemeente Ordonantie Buitengewesten, Lembaran Ne-

gara 1938 No. 131 yang mengubah Gemeente di luar Jawa menjadi Stads Gemeente (Kota-praja) dan Groepsgemeenschaps Ordonantie, Lembaran Negara 1937 No. 464 yang memungkinkan pembentukan daerah-daerah otonom bagi lingkungan suku-suku yang homogin (di luar Jawa). Daerah-daerah ini diharapkan akan mempunyai status menyempurna Propinsi dan Kabupaten di Jawa. Bentuk daerah-daerah tersebut mengikuti pola Propinsi dan Kotapraja di Negeri Belanda, di mana instansi tertinggi adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dalam hubungan subordinan di bawahnya terdapat badan eksekutif dengan nama "College van Gedeputeerden," "College van Gecommitteerden," dan "College van Burgemeester en Wethouders" (Wayong 1975).

Dengan demikian menjadi jelas bahwa desentralisasi pada waktu itu berkembang mengarah kepada pemerintahan daerah yang bersifat kolegial, yang selanjutnya akan mewarnai perkembangan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa-masa setelah kemerdekaan.

Pada zaman pendudukan Jepang, Hindia Belanda dibagi menjadi tiga wilayah kekuasaan militer, yaitu Sumatera di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Darat (*Rikugun*) ke-25 yang berkedudukan di Bukit Tinggi, Jawa di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Darat (*Rikugun*) ke-16 yang berkedudukan di Jakarta, Kepulauan lainnya di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Laut (*Kaigun*) berkedudukan di Makasar (Ujung Pandang). Pemerintahan di ketiga wilayah tersebut pada hakikatnya mengikuti struktur organisasi Pemerintahan Hindia Belanda.

Hanya saja di Jawa terdapat perombakan yang agak berarti, yaitu jabatan Gubernur dihilangkan, yang berarti menghapus-

kan juga Propinsi yang merupakan daerah otonom yang dibentuk atas dasar desentralisasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah pendudukan Jepang, Osamu Sirei No. 27 Tahun 2602 (1942) Jawa dibagi ke dalam *Syuu* (Keresidenan) dikepalai oleh seorang *Syuu-cookan* (Residen). *Syuu* dibagi ke dalam *Si* (Kotapraja) yang dikepalai oleh *Si-coo* (Walikota) dan *Ken* (Kabupaten) yang dikepalai oleh *Ken-coo* (Bupati). *Ken* dibagi ke dalam *Gun* (Kewedanaan) dikepalai oleh *Gun-coo* (Wedana). *Gun* dibagi ke dalam *Son* (Kecamatan) dikepalai oleh *Son-coo* (Camat/Asisten Wedana) dan akhirnya *Son* dibagi ke dalam *Ku* (Desa/Kelurahan) yang dikepalai oleh *Ku-coo* (Kepala Desa/Lurah). Di samping itu masih terdapat *Kooti* (Kesultanan dan Kesunanan) Yogyakarta dan Surakarta. Susunan Pemerintahan di luar Jawa/Madura sejauh mungkin disesuaikan dengan di Jawa/Madura (Suwarno Handyaningrat, 1982).

Pada awal pemerintahannya, Tentara Pendudukan Jepang tidak lagi menyelenggarakan desentralisasi. Pemerintahan dilakukan secara terpusat (sentralisasi) melalui Residen, Bupati dan Walikota, sedangkan dewan-dewan yang ada di propinsi, kabupaten dan kotamadya dihapuskan. Hal ini dapat dipahami, karena untuk keperluan perangnya Jepang memerlukan bertindak cepat dan ini hanya dimungkinkan apabila kekuasaan dikendalikan secara terpusat. Menjelang berakhirnya pendudukan, penguasa Jepang melakukan manuver politik dengan membentuk dewan-dewan daerah di keresidenan yang diberi nama *Syuu Sangikai* dan di kotamadya diberi nama *Tokubetsu Si Sangikai*. Pada kenyataannya dewan-dewan daerah ini bertugas tidak lebih daripada mendengarkan ceramah-ceramah, nasihat-nasihat, perintah-perintah dan keinginan-keinginan penguasa Jepang.

Pada awal zaman kemerdekaan, desentralisasi dan otonomi daerah dimulai dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 1 Tahun 1945, yang walaupun undang-undang ini hanya mengatur tentang kedudukan Komite Nasional Daerah, tetapi pada hakikatnya merupakan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan undang-undang ini dibentuklah Komite Nasional Daerah, kecuali untuk Surakarta dan Yogyakarta, pada tingkat keresidenan, kota otonom, kabupaten dan daerah-daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 1). Secara eksplisit juga disebutkan bahwa pada tingkat kewedanaan atau yang lebih rendah daripada itu tidak diadakan Komite Nasional Daerah. Juga di tingkat propinsi tidak diadakan komite yang seperti itu, karena propinsi (otonom) telah dihapuskan oleh penguasa Jepang, sedangkan propinsi yang dibentuk pada tanggal 19 Agustus 1945 hanya bersifat administratif belaka.

Kepala daerah, dalam hal ini yang dimaksudkan adalah pamong praja, memimpin dan bersama Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah, melaksanakan tugas pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih atas (Pasal 2). Oleh Kementerian Dalam Negeri, Undang-undang No. 1 Tahun 1945 itu dibuat penjelasannya yang antara lain menyebutkan "... Komite Nasional Daerah itu hendaknya menjadi badan legislatif, dipimpin oleh Kepala Daerah, sedang sebagian dari Komite Nasional Daerah itu dipimpin [pula] oleh Kepala Daerah, hendaknya menjalankan pemerintahan sehari-hari." [Wajong, 1975]. Jelaslah bahwa undang-undang ini merupakan undang-undang yang pertama yang mengatur desentralisasi dan otonomi daerah setelah Indonesia merdeka.

Usaha-usaha penyempurnaan desentralisasi dan otonomi daerah mencapai hasilnya pada saat ditetapkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1948 yang menggantikan Undang-undang No. 1 Tahun 1945 yang sangat sederhana. Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tersebut merupakan manifestasi semangat nasional yang memberikan isi terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 [Wajong, 1975]. Undang-undang tersebut pada dasarnya menetapkan:

1. landasan pelaksanaan desentralisasi yang rasional sebagai sarana mempercepat kemajuan rakyat di daerah;
2. diadakannya tiga tingkatan daerah otonom, yaitu propinsi bagi Daerah Tingkat I, kabupaten dan kota besar bagi Daerah Tingkat II dan desa (kota kecil, negari, marga dan sebagainya) bagi Daerah Tingkat III;
3. memodernisasi dan mendinamisasi pemerintahan desa dengan menjadikannya Daerah Tingkat III;
4. menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah;
5. pembentukan Daerah Istimewa di daerah-daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia telah mempunyai pemerintahan sendiri.

Sebagai pelaksanaan dari undang-undang ini dibentuklah propinsi-propinsi otonom di Jawa, Sumatera dan Kalimantan, sekaligus dengan kabupaten-kabupaten otonom dan kota besar otonom pada masing-masing propinsi. Khusus pada propinsi-propinsi di Jawa dibentuk juga kota kecil. Di luar pulau Jawa, Sumatera dan Kalimantan atau di wilayah Indonesia Timur berlaku undang-undang pemerintahan daerah tersendiri, yaitu Undang-undang No. 44 Tahun 1950. Undang-undang ini jiwanya mendekati Undang-undang No. 22 Tahun 1948,

hanya saja disesuaikan dengan Struktur Negara Bagian. Pada waktu berlakunya Undang-undang No. 1 Tahun 1957 pembentukan Daerah Tingkat III belum terlaksana.

Telah disebutkan di muka bahwa berbagai perubahan di dalam sistem politik dan konstitusi telah membawa pengaruh langsung terhadap asas desentralisasi dan otonomi daerah. Demikian pula ketika Republik Indonesia memberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 yang menganut paham liberalisme, maka ditetapkan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang baru, yang dikenal sebagai Undang-undang No. 1 Tahun 1957. Berdasarkan undang-undang ini dimungkinkan pembentukan daerah otonom sampai tiga tingkatan, walaupun dalam praktek pembentukan tersebut baru sampai pada Daerah Tingkat II. Daerah swapraja dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa Tingkat I (seperti Daerah Istimewa Yogyakarta), Tingkat II (misalnya Daerah Istimewa Kutai, Daerah Istimewa Berau dan lain sebagainya) dan Tingkat III yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Di samping itu, terdapat pula perangkat pemerintah daerah yang seakan-akan terpisah dari perangkat pemerintah pusat di daerah yang setingkat, sehingga terjadilah dualisme pemerintahan. Hal yang terakhir ini dianggap merupakan salah satu kelemahan dari undang-undang tersebut.

Dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka dipandang perlu mengadakan perubahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan mengganti undang-undang tersebut, terutama untuk menghilangkan kelemahan-kelemahannya dan untuk menyesuaikan dengan jiwa dan semangat Undang-Undang Dasar

1945. Pemerintah menetapkan kebijaksanaan bahwa dekonsentrasi dan desentralisasi berjalan dengan menjunjung tinggi desentralisasi teritorial, dan bahwa dualisme pemerintahan di daerah harus dihapuskan. Oleh karena penyesuaian tersebut sangat mendesak, maka pelaksanaannya dilakukan dengan mengeluarkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, yang kemudian dilengkapi dengan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960 dan No. 5 Tahun 1960. Sebagian materi dari Penetapan-penetapan Presiden tersebut serta unsur-unsur yang dipandang baik dari undang-undang tentang pemerintahan daerah yang ada sebelumnya, kemudian diserap ke dalam Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah No. 18 Tahun 1965.

Berdasarkan undang-undang ini wilayah negara dibagi atas daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan yaitu propinsi dan/atau kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, kabupaten dan/atau kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, kecamatan dan/atau kotapraja sebagai Daerah Tingkat III. Selain itu ditetapkan juga bahwa Kepala Daerah adalah alat pusat dan alat daerah. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menciptakan pemerintah yang berwibawa dan efektif dari Negara Kesatuan RI. Sampai digantinya undang-undang ini dengan undang-undang yang baru pada zaman Orde Baru, yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1974, belum dibentuk Daerah Tingkat III.

Demikianlah uraian ringkas tentang desentralisasi dan otonomi daerah dalam sejarah pemerintahan di Indonesia. Terbukti bahwa selama ini terdapat keinginan yang kuat untuk mewujudkan otonomi bertingkat di mana daerah otonomi disusun dalam tiga

tingkatan, namun sepanjang perjalanannya ternyata belum pernah berhasil membentuk Daerah Tingkat III. Di samping menghadapi berbagai kesulitan teknis dan praktis, pembentukan daerah otonom tingkat III dikawatirkan dapat dipergunakan untuk mencapai maksud-maksud tertentu dari salah satu kekuatan politik tertentu, yang dapat mengganggu stabilitas nasional.

Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II: Suatu Jalan Keluar

Pada bab terdahulu telah disimpulkan bahwa sebagai warisan zaman kolonial, di Negara Republik Indonesia telah dipraktekan otonomi bertingkat dengan segala kekurangannya berlandaskan Undang-undang No. 1 Tahun 1945, Undang-undang No. 22 Tahun 1948, Undang-undang No. 44 Tahun 1950 (khusus untuk wilayah Negara Indonesia Timur/NIT), Undang-undang No. 1 Tahun 1957 dan Undang-undang No. 18 Tahun 1965. Adanya kekurangan tersebut sebenarnya sudah disadari dan diperhitungkan sejak awal kemerdekaan oleh beberapa pemimpin bangsa Indonesia.

Bung Hatta, misalnya, telah menyadari adanya kekurangan tersebut pada tahun 1946 ketika menyinggung masalah otonomi daerah pada kesempatan Konperensi Pamong Praja di Solo walaupun dalam konteks masalah kedaulatan rakyat (Gerald S. Maryanov, dalam *The Liang Gie*, 1968). Pada kesempatan lain pada tahun 1956, Bung Hatta kembali mencetuskan konsepsinya tentang sistem pemerintahan daerah (yang kemudian dikenal dengan nama Konsepsi Hatta), yaitu, dalam pidato penerimaan gelar doktor kehormatan dari Universitas Gadjah Mada. Di dalam konsepsinya tersebut Doktor Muhammad Hatta menyatakan pen-

dapatnya bahwa untuk mendekati demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka yang terbaik adalah *titik berat pemerintahan sendiri* (menurut penulis, inilah yang dimaksud dengan titik berat otonomi) diletakkan pada kabupaten.

Propinsi dalam sistem yang demikian ini akan merupakan badan koordinasi dari kabupaten (Daerah Tingkat II yang ada di lingkungannya). Pada pemerintahan propinsi tidak ada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya langsung dipilih oleh rakyat, melainkan ditunjuk oleh dan merupakan utusan kabupaten. Dengan menitik beratkan otonomi pada kabupaten, maka kabupaten dapat membina perkembangan desa-desa untuk mencapai tingkat kemampuan "mengurus rumah tangganya sendiri" di dalam arti yang sebaik-baiknya (Dr. Mohammad Hatta, "Lampau dan Datang," Ir. Suyamto, 1983). Konsepsi Bung Hatta ini memperoleh tanggapan dari berbagai kalangan para ahli, walaupun dengan berbagai macam versi dan modifikasi.

Soetardjo Kartohadikoesoemo dalam karangannya yang berjudul Konsepsi Hatta ditulis dalam majalah *Swatantra* menekankan perlunya Konsepsi Hatta itu didukung, agar otonomi daerah dapat berlangsung secara efektif dan efisien dalam waktu yang singkat. Dalam hal ini ditafsirkan bahwa kabupaten yang otonom itu terdiri dari desa-desa yang juga mengurus rumah tangganya sendiri (merupakan desa otonom) yang disebut desapraja. Sedangkan mengenai propinsi yang ada ini (yang otonom) dinyatakannya semata-mata buatan Pemerintah Belanda dengan meniru keadaan di negerinya, yang kemudian dilanjutkan begitu saja oleh bangsa Indonesia, maka sebaiknya dihapuskan saja.

Kadarman Wreksonotoprodjo dalam bu-

kunya *Otonomi dan Daerah-daerah Swa-praja*, 1957, menyatakan tidak setuju terhadap pembagian daerah-daerah swatantra (otonom) yang bertingkat-tingkat, karena mempersulit jalannya pemerintahan, yaitu memerlukan peraturan-peraturan yang berliku-liku dan dengan sendirinya tidak efisien. Mr. Wongso Negoro dan Prof. Hazairin pada dasarnya menghendaki penyederhanaan tingkatan daerah-daerah otonom. Demikian pula Prof. Nasrun, Jend. A.H. Nasution dan lain-lain menyatakan perlunya sistem pemerintahan daerah ditata kembali karena sistem yang ada sampai saat itu (sekitar tahun 1957-1958) dianggap mempunyai banyak kelemahan (Ir. Suyamto, 1983).

Menyadari akan kelemahan-kelemahan tersebut, maka Pemerintah Orde Baru berusaha mencari jalan keluar dengan melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, yang tertuang ke dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yaitu Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 yang antara lain menyatakan:

1. Asas desentralisasi digunakan seimbang dengan asas dekonsentrasi di mana asas dekonsentrasi tidak lagi dipandang sebagai suplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi;
2. Prinsip yang dianut tidak lagi prinsip otonomi seluas-luasnya, melainkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, hal mana kemudian dipertegas lagi oleh MPR dengan Ketetapan No. IV/MPR/1978 menjadi otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab (S. Pamudji, 1980).

Arahan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang yang akan mengatur pokok-pokok pemerintahan di daerah. Dengan memperhatikan berbagai konsepsi dan pen-

dapat para pakar, maka penyusun Rencana Undang-Undang (RUU) yang akan menjabarkan Ketetapan MPR tersebut menyadari bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus memandang dan mengutamakan segi keserasian dengan tujuan pemberian otonomi. Ini berarti juga harus mengutamakan segi-segi daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, di samping tentu saja tidak boleh mengabaikan aspek pendemokrasian.

Dalam hubungan ini tingkatan-tingkatan daerah otonom harus disederhanakan. Bahkan dalam rangka penyederhanaan ini pendapat yang dominan menyatakan, bahwa yang paling ideal otonomi itu hanya diberikan pada satu tingkat daerah otonom saja yaitu daerah setingkat kabupaten atau kabupaten yang diperluas, dengan tetap memberikan kemungkinan adanya desa-desa yang "otonom" di dalam kabupaten itu (menyerupai Konsepsi Hatta). Walaupun pendapat ini memperoleh dukungan yang kuat di kalangan anggota penyusun RUU, tetapi dianggap belum waktunya untuk diwujudkan karena masih adanya pihak-pihak yang tetap menghendaki diteruskannya sistem seperti yang dilandaskan pada undang-undang sebelumnya yaitu adanya tingkatan daerah otonomi (otonomi bertingkat). Untuk membuka jalan diwujudkannya konsepsi yang ideal tadi di kemudian hari, maka diambil jalan keluar berupa titik berat otonomi yang sudah perlu mulai diletakkan pada Daerah Tingkat II.

Setelah melalui pembahasan yang cukup seru akhirnya pokok-pokok pikiran tersebut diterima dan terumus dalam pasal-pasal Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan mengkaji Penjelasan Undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa tujuan de-

sentralisasi dengan pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat, serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa (Penjelasan Umum, butir 1 huruf i (5)). Jika tujuan ini dikaji secara tuntas, maka terlihat adanya keserasian antara kepentingan-kepentingan teknis administratif dengan kepentingan-kepentingan politis yang melekat pada kebijaksanaan otonomi daerah yang ingin kita wujudkan.

Pengemukakan prinsip daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dengan titik berat perhatian pada aspek pembangunan dan pelayanan masyarakat (aspek teknis administratif) mendahului prinsip stabilitas politik dan kesatuan bangsa (aspek politis) itu mengandung makna bahwa pemberian otonomi kepada suatu daerah seharusnya didukung oleh faktor-faktor yang bersifat teknis administratif, yang secara minimal dapat menjamin kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ini berarti bahwa ruang lingkup pertimbangan teknis sebagaimana ditetapkan oleh pasal 4 ayat (1) undang-undang tersebut harus benar-benar dipenuhi. Keserasian antara pertimbangan teknis administratif dengan pertimbangan politis merupakan sesuatu yang ideal.

Sementara itu memang harus diakui bahwa dalam prakteknya pertimbangan-pertimbangan politis sangat menonjol, terutama yang berkaitan dengan aspek pendemokrasi di samping masalah-masalah yang terkait dengan stabilitas politik dan kesatuan bangsa. Hal ini dapat dipahami karena Pasal 18 UUD 1945 yang berkenaan dengan pemerintahan daerah, di dalamnya terkandung

aspirasi politik yang pada hakikatnya ingin menempatkan Pemerintah Daerah sebagai bagian penting dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspirasi ini kemudian dituangkan terakhir ke dalam UU No. 5/1974, di mana asas desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, serta memberi kemungkinan bagi pelaksanaan tugas pembantuan ("medebewind" atau "co-administration").

Hal ini berarti bahwa penampilan Pemerintah Daerah tidaklah didominasi oleh aspirasi otonomi, seperti yang mungkin terkesan pada berbagai UU sebelumnya, di mana asas dekonsentrasi ditempatkan sebagai pelengkap saja dari asas desentralisasi. Oleh karena itu pula prinsip otonomi daerah pada UU No. 5/1974 dirumuskan sebagai "otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab (penyempurnaan oleh Tap MPR)," sementara UU No. 18/1965 merumuskan sebagai "otonomi yang seluas-luasnya." Dari sudut politis, mudah dipahami bahwa perubahan prinsip dan orientasi yang terlihat dari UU No. 18/1965 ke UU No. 5/1974 tersebut akan menempatkan asas desentralisasi dan otonomi daerah pada posisi yang dipandang tidak akan membahayakan keutuhan Negara Kesatuan, yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan doktrin nasional wawasan Nusantara. Langkah pengamanan politis itu kemudian lebih dikonkritkan melalui Pasal 11 ayat (1) UU No. 5/1974 yang telah meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II.

Menurut interpretasi penulis, langkah-langkah ini sekurang-kurangnya mengandung empat pokok pikiran yaitu:

1. Dari segi politis, keterbatasan luas wilayah, pengelompokan etnis, jumlah pen-

diduduki, dan potensi sumber daya pada Daerah Tingkat II telah menempatkan-nya sebagai suatu lingkungan pemerintahan yang secara mutlak tidak memiliki potensi separatis dan tidak membuka peluang bagi berkembangnya aspirasi federalis. Dengan demikian, perkembangan otonomi yang secara bertahap mengarah pada kemandirian serta peningkatan kualitas partisipasi politik masyarakat, akan dapat tetap terkendali di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta Wawasan Nusantara.

2. Dari segi pembangunan, kenyataan itu akan memberi dorongan dan peluang yang lebih besar kepada Daerah Tingkat II untuk membangun dirinya secara intensif, karena akan senantiasa terlibat ke dalam suasana kompetitif dengan Daerah-daerah Tingkat II lainnya.
3. Dari segi administrasi pemerintahan di daerah, keterbatasan ruang lingkup wilayah pada Daerah Tingkat II itu sekaligus memperkecil rentang kendali (*span of control*) penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, sehingga pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan akan lebih terjamin efektivitasnya.
4. Dari segi administrasi pemerintahan nasional, peletakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II memungkinkan dipusatkannya perhatian dan pengkajian tentang pembinaan otonomi pada satu sasaran utama. Dengan demikian, lambat laun pemerintah propinsi Daerah Tingkat I akan lebih menampilkan diri sebagai wakil pemerintah pusat, yang titik berat penyelenggaraan tugasnya bertumpu pada asas dekonsentrasi dan tugas pamban-

tuan. Pada posisi yang seperti itu, pemerintah propinsi Daerah Tingkat I akan berperan secara lebih efektif sebagai pengawas dan pembimbing bagi Daerah Tingkat II di dalam mengemban hak dan kewajiban otonominya. Penegasan yang demikian akan lebih mendorong pemerintah pusat untuk merumuskan dan memantapkan suatu kerangka operasional tentang otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Penulis tidak berpretensi bahwa keempat pokok pikiran yang merupakan interpretasi penulis atas motivasi Pasal 11 ayat (1) Undang-undang No. 5 /1974 itu mengandung kebenaran mutlak. Tetapi sekurang-kurangnya dua di antara empat pokok pikiran itu, yakni butir 1 dan 4 memiliki validitas teoritis. Adapun terhadap butir 2 dan 3 sedikit banyak harus penulis akui bahwa di dalamnya terkandung sifat argumentatif, namun tetap di dalam kerangka yang rasional.

Berdasarkan interpretasi itu lebih lanjut penulis ingin menegaskan bahwa peletakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II memiliki relevansi yang kuat terhadap upaya pembinaan suatu landasan sistem pemerintahan daerah yang secara konsisten mendukung kemantapan dan kelestarian eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan ber-Wawasan Nusantara. Jika tesis ini dapat diterima, maka secara obyektif kita telah dihadapkan pada tantangan untuk diwujudkannya peletakan titik berat otonomi yang nyata dan bertanggung jawab itu pada Daerah Tingkat II. Tantangan ini hanya mungkin dijawab melalui kemauan politik pemerintah pusat sebagai pihak yang sangat berkompeten untuk memberi landasan yang kuat dalam pelaksanaan Undang-undang No. 5/1974.

Dengan mengikuti uraian di atas dapatlah disimpulkan, bahwa ketentuan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II merupakan jalan keluar yang paling baik ditinjau dari sudut teknik administratif dan ditinjau dari sudut politis dikaitkan dengan situasi dan kondisi yang ada pada saat menjelang lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Secara konsepsional titik berat otonomi yang diletakkan pada Daerah Tingkat II tersebut juga harus dipandang sebagai pelaksanaan prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dalam arti urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah sebagai urusan otonominya dapat diselenggarakan dengan baik dan dapat meningkatkan pelayanan masyarakat serta meningkatkan pelaksanaan pembangunan. Uraian lengkap tentang arti prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab tidak dapat disajikan di sini karena keterbatasan ruang dan waktu.

Di samping apa yang dikemukakan di atas peletakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II juga berdasarkan pertimbangan bahwa Daerah Tingkat II-lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat (Penjelasan Umum Undang-undang No. 5 Tahun 1974 angka 4 a (2)). Dengan demikian, secara operasional akan lebih banyak urusan-urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah Daerah Tingkat II, terutama yang menyangkut pelaksanaan, keterkaitannya dengan lokasi (*location bound*) dan pelayanan masyarakat (*public service*). Sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1974 pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II diatur lebih lanjut oleh peraturan pemerintah. Yang menjadi masalah sekarang sudahkah tantangan ini sebagaimana

telah disinggung pada alinea terdahulu memperoleh respons yang setepat-tepatnya. Untuk menjawab pertanyaan ini perlu dikaji perkembangan otonomi daerah setelah berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Perkembangan Otonomi Daerah Selama Berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974

Pada bab terdahulu telah disimpulkan bahwa titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II merupakan jalan keluar yang baik untuk mengatasi kelemahan-kelemahan otonomi bertingkat yang dianut selama ini. Juga telah dikonstatir bahwa pertimbangan-pertimbangan politis lebih menonjol dibandingkan dengan pertimbangan-pertimbangan teknis administratif dalam operasionalisasi asas desentralisasi dengan pemberian otonomi pada daerah-daerah. Dalam perkembangan lebih lanjut keadaan ini telah mengakibatkan rendahnya kemampuan pemerintah daerah, terutama pada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II di dalam mengemban fungsi dan kewenangan otonominya. Jika keadaan ini ditelusuri secara sistematis, akan didapati adanya dua faktor yang saling berinteraksi di dalam mendorong lemahnya kemampuan pemerintah daerah itu yaitu:

1. Terbatasnya potensi dan sumber-sumber daya, khususnya di bidang ekonomi dan keuangan yang dapat digarap sebagai sumber pendapatan asli daerah di setiap kabupaten/kotamadya Daerah Tingkat II sesuai peraturan yang berlaku;
2. Kurangnya prakarsa kebijaksanaan dari pemerintah atasan untuk menambah jumlah urusan dan/atau kewenangan golongan sumber-sumber pendapatan yang lebih besar kepada Daerah Tingkat II. Ke-

tergantungan Daerah Tingkat II kepada Daerah Tingkat I dalam hal penerimaan urusan-urusan yang bersifat otonom sangat kuat. Tanpa kehendak Daerah Tingkat I, maka suatu urusan rumah tangga daerah tidak mungkin diserahkan pada Daerah Tingkat II.

Hasil penelitian Team Fisipol Universitas Gadjah Mada mengungkapkan bahwa tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah Tingkat II terhadap Pemerintah Pusat berkisar antara 41% hingga 92%. Kalau dikaitkan dengan anggaran Pemerintah Daerah Tingkat II, berarti hanya berkisar antara 7,1% hingga 59% dari APBD Daerah Tingkat II berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan sisanya berasal dari subsidi Pemerintah Pusat dan Propinsi Daerah Tingkat I (Laporan Team halaman 12). Fakta ini tidak secara mutatis mutandis mencerminkan kuantitas sumber-sumber PAD yang dimiliki, karena faktor kemampuan aparatur juga turut memainkan peranan. Laporan penelitian itu mengkonstatir ketidakmampuan aparatur untuk memanfaatkan secara maksimal sumber-sumber PAD yang tersedia, di mana realisasi penggarapan sumber-sumber pungutan hanya berkisar antara 31% hingga 58% (Laporan Team halaman 13).

Dalam pada itu, team peneliti juga telah memberi informasi yang cukup berarti tentang kemampuan Kotamadya Daerah Tingkat II menyelenggarakan urusan rumah tangganya. Dengan mengambil sampel pada 11 buah Kotamadya Daerah Tingkat II dapat diketahui bahwa kemampuan rata-rata mereka yang menyelenggarakan antara dua hingga tujuh jenis urusan adalah hanya sebesar 49,66% (Laporan Team halaman 101). Khusus mengenai sektor anggaran, terlepas dari subyektivitas kondisi lokal yang diteliti oleh team, harus diakui bahwa secara na-

sional peranan dan keterlibatan pemerintah pusat memang besar dan luas. Hal ini tampak terutama pada alokasi dana-dana pembangunan, di mana perbandingan antara dana pembangunan sektoral dengan dana pembangunan APBD di seluruh Daerah Tingkat I selama Pelita I dan II kurang lebih 1:4 dan selama Pelita III kurang lebih 1:3. Di dalam angka-angka perbandingan ini belum termasuk dana pemerintah pusat yang disalurkan melalui berbagai proyek Inpres, yang selama Pelita III hampir mencapai dua kali lebih besar daripada seluruh dana pembangunan APBD pada periode yang sama. Perbandingan ini tentu mengalami perubahan dalam Pelita IV dan dalam Pelita V yang akan meningkat lebih tajam lagi dengan semakin bertambah besarnya APBN baik untuk anggaran rutin maupun untuk anggaran pembangunan yang disalurkan melalui proyek-proyek sektoral, Inpres maupun Subsidi Daerah Otonom (SDO).

Dalam enam belas tahun terakhir ini sangat sedikit Daerah Tingkat II yang berhasil memperoleh tambahan jumlah urusan, kewenangan dalam mengelola sumber-sumber PAD dalam rangka pengembangan otonominya baik dari Daerah Tingkat I maupun dari Pemerintah Pusat. Urusan yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I berjumlah 19 macam, dan dari 19 macam urusan tersebut sebanyak 11 urusan telah diserahkan kepada Daerah Tingkat II (Muslimin, 1986). Perlu juga dicatat bahwa urusan yang dimiliki oleh berbagai Propinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II satu sama lain berbeda jumlahnya. Keadaan yang serupa juga berlaku terhadap jumlah dan jenis PAD yang dapat dikembangkan pada Daerah-daerah Tingkat II. Otonomi formal yang seperti ini jelas kurang mendorong kreativitas aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II, di samping itu secara konsepsional keadaan

yang demikian tidaklah sesuai dengan hakikat otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah yang lebih menonjol sebagai kewajiban daripada hak (Penjelasan Umum 1 huruf f).

Dari uraian singkat di atas penulis tiba pada kesimpulan sementara, bahwa pokok-pokok pikiran tentang desentralisasi dan otonomi daerah yang terkandung dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974, yaitu otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dengan titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II hingga dewasa ini belum terealisasi. Hal ini disebabkan oleh bertemunya beberapa faktor yaitu:

1. Keterbatasan sumber-sumber dana yang tersedia,
2. Relatif lemahnya kemampuan aparatur,
3. Pola hubungan kewenangan otonomi yang kurang proporsional antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II,
3. Kurang intensifnya bimbingan Pemerintah Atasan.

Butir-butir kesimpulan sementara yang dikemukakan di atas, sekaligus merupakan pokok-pokok permasalahan yang kini sedang dihadapi oleh pemerintah di dalam upaya meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II. Untuk mengatasi masalah ini kiranya perlu segera diambil langkah-langkah sebagai berikut.

Mempercepat penyerahan urusan-urusan pada Daerah Tingkat II

Seperti yang telah dikemukakan pada uraian-uraian di muka, keterbatasan jumlah urusan dan sumber dana yang diberikan pada Daerah-daerah Tingkat II merupakan faktor-faktor prinsipial yang menyebabkan kurang efektifnya pembinaan otonomi Da-

erah Tingkat II di Indonesia. Keseluruhan penyerahan urusan ini, tak terkecuali bagi Daerah Tingkat I, selama enam belas tahun berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 hanya terdapat dua jenis urusan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat, sementara pada kurun waktu Undang-undang No. 18 Tahun 1965 (sembilan tahun) sama sekali tidak ada penyerahan urusan. Jadi, dari 19 jenis kewenangan formal yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat, 17 di antaranya berlangsung selama periode Undang-undang No. 22 Tahun 1948 (8 urusan) dan Undang-undang No. 1 Tahun 1957 (9 urusan).

Oleh karena itu, perlu kiranya segera diambil langkah-langkah untuk mempercepat penyerahan urusan-urusan pemerintahan tertentu kepada Daerah-daerah Tingkat II. Dalam penyerahan urusan-urusan pemerintahan ini tetap dipedomani asas desentralisasi yang seimbang dengan asas dekonstraksi dan asas tugas pembantuan. Dekonstraksi dilaksanakan apabila menyangkut urusan-urusan yang mempunyai lingkup nasional, bersifat strategis, koordinasi, pembinaan dan pengawasan yang titik beratnya pada Propinsi Daerah Tingkat I. Desentralisasi yang disertai otonomi daerah dilaksanakan, apabila menyangkut urusan-urusan yang bersifat operasional (pelaksanaan), terkait dengan lokasi (*location bound*) dan pelayanan masyarakat (*public service*), yang titik beratnya pada Daerah Tingkat II.

Memperluas Sumber Pendapatan Asli Daerah Tingkat II

Seiring dengan penyerahan urusan-urusan pemerintahan seperti yang telah diuraikan pada angka 1, juga harus diikuti dengan

perluasan sumber dana yang termasuk ke dalam kategori PAD dan penilaian kembali terhadap pola perimbangan keuangan yang selama ini berlaku. Beberapa hal yang dapat segera dipertimbangkan ialah bentuk "bagi hasil pajak" (*tax share*) antara Daerah Tingkat I dan Tingkat II, seperti telah dilaksanakan dalam hal ini Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), yaitu *tax share* Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Pajak Bahan Bakar Minyak (BBM). Lain dari itu peningkatan subsidi dalam bentuk "block grants," kredit lunak untuk kegiatan yang bersifat "usaha" seperti Inpres pasar, pengembangan sistem "swadana" (*cost recovery*) seperti misalnya rumah sakit, sekolah, balai latihan, balai penelitian, balai benih dan sebagainya akan lebih cocok dengan maksud pemberian otonomi yang titik beratnya diletakkan pada Daerah Tingkat II.

Memekarkan Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II

Dengan bertambahnya urusan-urusan yang akan diserahkan kepada Daerah Tingkat II, sebagaimana halnya dengan perluasan sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD), maka pemekaran struktur organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II merupakan sesuatu yang akan diperlukan. Tentu saja pemekaran dimaksud harus secara kreatif mengiringi berkembangnya volume kerja dan tuntutan teknis yang melekat pada setiap segi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah-daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, pola pemekaran organisasinya akan tetap mengikuti petunjuk-petunjuk umum yang digariskan oleh Pemerintah Pusat, disertai berbagai penyesuaian terhadap fungsi-fungsi spesifik yang menonjol sebagai ciri pemerintahan pada daerah-daerah tertentu.

Dalam pemekaran struktur organisasi ini kita jangan sampai terjebak pada "tuntutan uniformitas yang berlebih-lebihan" sehingga kurang mampu mengadaptasi kondisi daerah yang berbeda-beda. Struktur organisasi pemerintah Daerah Tingkat II yang berstatus kabupaten seharusnya berbeda dengan yang berstatus kotamadya. Kabupaten yang pada umumnya wilayahnya terdiri dari pedesaan dengan penduduk yang mata pencaharian pokoknya bidang pertanian tentunya memerlukan berbagai pelayanan yang berbeda dengan kotamadya yang wilayahnya merupakan perkotaan dengan penduduk yang kegiatan pokoknya di bidang industri dan jasa. Kondisi Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang berbeda-beda mempunyai dampak terhadap struktur organisasi. Jalan yang paling baik ialah dengan menetapkan struktur organisasi dengan unit-unit yang bersifat minimal seragam dan unit-unit yang bersifat situasional-kondisional. (S. Pamudji, 1980)

Meningkatkan Pembinaan Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II

Dalam pada itu, upaya pembinaan aparatur baik dalam arti peningkatan kemampuan profesional maupun pengisian formasi secara maksimal sesuai dengan tuntutan organisasi dan beban kerja yang dihadapi, tampaknya tidak terhindarkan. Hal ini merupakan konsekuensi administratif yang senantiasa menyertai dinamika peningkatan daya guna dan hasil guna organisasi pemerintah Daerah Tingkat II. Oleh karena itu, di dalam proses penerimaan aparatur, terutama pada jabatan-jabatan yang bersifat teknis pemerintahan, perlu diperhatikan pertimbangan kemampuan profesional tersebut di samping pertimbangan-pertimbangan kepribadian dan integritas kepemimpinan yang

dimiliki. Langkah kebijaksanaan yang seperti ini diperlukan, karena di dalam suasana titik berat otonomi yang diletakkan pada Daerah Tingkat II, setiap aparatur harus terus dipacu untuk secara maksimal mendukung setiap segi dari penyelenggaraan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Hanya dengan cara itu, salah satu tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yakni untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat, akan dapat diwujudkan.

Dengan titik berat otonomi yang diletakkan pada Daerah Tingkat II, yang berarti sebagian besar beban kerja juga akan berada pada Daerah Tingkat II, dengan sendirinya memerlukan tenaga pegawai yang bersifat profesional dan ahli dalam berbagai bidang. Aparatur ini harus dipersiapkan dan dididik pada tingkat perguruan tinggi (kesarjanaan) dan perlu memperoleh pengalaman kerja yang panjang. Mungkin ada di antara mereka yang dalam perkembangan karier selanjutnya tidak tertampung dalam jabatan-jabatan struktural yang jumlah dan jenjangnya pada pemerintah Daerah Tingkat II sangat terbatas. Untuk mengatasi masalah ini perlu diciptakan jabatan fungsional di Daerah Tingkat II tersebut. Dalam jalur jabatan fungsional itu seseorang dapat mencapai tingkat jabatan dan pangkat tertinggi, sehingga dengan demikian tenaga-tenaga ahli dan profesional tersebut akan tetap tertarik untuk bekerja pada Daerah-daerah Tingkat II.

Langkah selanjutnya untuk jangka waktu yang agak lama, perlu dipertimbangkan pentingnya melakukan penataan kembali Daerah-daerah Tingkat II. Ini dapat diartikan sebagai re-grouping atau penciutan

jumlah dan dapat pula diartikan sebagai pemekaran jumlah Daerah-daerah Tingkat II yang sudah ada. Penataan kembali dalam arti yang mana pun memerlukan penelitian yang mendasar dan menyeluruh terhadap faktor-faktor yang bersifat statis (kondisi geografis yang mencakup luas wilayah, letak dan potensi sumber daya alam termasuk fauna dan flora) maupun faktor-faktor dinamis (jumlah dan penyebaran penduduk, potensi ekonomi, dan lain-lain) yang terdapat pada setiap wilayah. Hal ini diperlukan agar dapat diproyeksikan secara tepat tingkat kemampuan suatu wilayah untuk mengemban tugas-tugas desentralisasi dengan otonomi yang nyata dinamis dan bertanggung jawab.

Khusus terhadap aspek geografis yang berkenaan dengan penetapan batas wilayah bagi Daerah-daerah Tingkat II yang terletak di sekitar pantai dan/atau wilayahnya mencakup kepulauan, sudah selayaknya dipikirkan suatu kebijaksanaan nasional yang menetapkan batas wilayah laut yang secara definitif berada di dalam lingkup kewenangan pemerintah di daerah itu dengan tetap berpegang pada Wawasan Nusantara (S. Pamudji, 1983). Dengan mempertimbangkan hasil-hasil penelitian ini dapat ditetapkan satu unit wilayah yang akan menjadi Daerah Tingkat II dengan berpegang pada keserasian antara pertimbangan-pertimbangan teknis administratif dan pertimbangan politis.

Semua langkah-langkah yang dikemukakan di atas sesungguhnya merupakan suatu keharusan politik, jika kita kembali menyadari bahwa makna dari pasal 11 ayat (1) itu memiliki orientasi yang jauh ke depan dan secara langsung berkenaan dengan upaya pelestarian sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UU 1945, dengan Doktrin Nasional Wawasan Nusantara.

Kesimpulan

Desentralisasi pemeritahan di Negara Republik Indonesia memberikan wewenang otonomi kepada daerah-daerah, sepanjang sejarah mulai dari zaman penjajahan Belanda, pendudukan Jepang sampai zaman Kemerdekaan yang merupakan peristiwa yang berkesinambungan, menunjukkan adanya keinginan untuk melaksanakan desentralisasi yang rasional dengan otonomi bertingkat dan setapak demi setapak mengarah kepada modernisasi pemerintahan dan administrasi negara. Praktek desentralisasi yang demikian itu ternyata mengandung kelemahan-kelemahan dan akhirnya perlu dicarikan alternatif lain. Alternatif dimaksud adalah suatu keadaan ideal sebagaimana digariskan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1978 dan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yaitu suatu cita-cita terwujudnya desentralisasi dengan otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab dengan titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II. Sayangnya, walaupun Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sudah berlaku kurang lebih enam belas tahun, namun keberadaan Daerah-daerah Tingkat II belum banyak mengalami perubahan: artinya, fakta yang ada masih jauh dari cita-cita yang diinginkan. Ada beberapa penyebabnya yang antara lain adalah keterbatasan sumber-sumber dana, relatif lemahnya aparatur, dan pola hubungan kewenangan otonomi yang tidak proporsional antara Propinsi Daerah Tingkat I dengan Daerah Tingkat II.

Mengingat cita-cita tersebut merupakan keadaan ideal, baik dikaitkan dengan segi politik, segi pembangunan, segi administrasi pemerintahan daerah maupun dikaitkan dengan segi pemerintahan nasional, maka perlu segera dilakukan upaya dengan langkah-langkah nyata untuk mewujudkan cita-

cita tersebut. Upaya dimaksud khususnya meliputi mempercepat penyerahan urusan-urusan otonomi kepada Daerah Tingkat II, perluasan sumber-sumber pendapatan, pemekaran struktur organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II (kabupaten dan kotamadya), meningkatkan pembinaan aparatur pemerintah daerah termasuk penciptaan jabatan-jabatan fungsional di Daerah-daerah Tingkat II. Untuk jangka panjang perlu dilakukan penataan kembali wilayah-wilayah Daerah Tingkat II.

Akhirnya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang telah merumuskan prinsip otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab serta meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II pada hakikatnya merupakan keputusan politik yang secara konsisten mendukung Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan Doktrin Nasional Wawasan Nusantara. Oleh karena kenyataan yang kita hadapi dewasa ini, di mana titik berat otonomi tersebut belum secara nyata tercermin pada keberadaan Daerah-daerah Tingkat II di Indonesia, maka jelas menuntut dilakukannya perubahan kebijaksanaan yang bersifat mendasar baik dalam artian politis maupun teknis administratif.

Langkah-langkah ke arah itu hanya mungkin dilakukan, jika Pemerintah Pusat telah merampungkan Peraturan Pemerintah (PP) seperti yang dimaksud oleh ayat (2) Pasal 11 Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut harus termuat materi-materi yang menyangkut antara lain tentang jenis urusan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II, tentang pro-

sedur penyerahan urusan, tentang batas waktu proses penyerahan urusan, pelimpahan atau penugasan pegawai-pegawai ke Daerah Tingkat II, tentang perincian sumber-sumber pendapatan asli daerah dan sebagainya.

kirkan kemungkinan untuk melakukan pilot proyek kabupaten dan/atau kotamadya Daerah Tingkat II yang dipandang memenuhi syarat-syarat otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, serta secara makro memiliki unsur-unsur obyektif seperti yang dimaksudkan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Sebagai langkah awal kiranya perlu dipi-

