

## MASALAH DESENTRALISASI

Oleh: Dedi Soemardi, S.H.

*Masalah desentralisasi hampir selalu dipertentangkan dengan sentralisasi. Kedua kata itu erat kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah. Penulis, Dedi Soemardi, mencoba mengemukakan masalah desentralisasi dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan.*

### Pendahuluan

Desentralisasi sebagai suatu sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, terutama dalam kaitannya dengan Otonomi Daerah merupakan bagian yang tidak mungkin dipisahkan dari cita-cita membentuk dan membangun tata pemerintahan negara kesatuan Indonesia merdeka. Hasrat untuk mempergunakan sistem desentralisasi dengan memberikan hak otonomi kepada daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, bukan sekedar reaksi terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda yang serba sentralistik,<sup>1)</sup> melainkan atas dorongan untuk membentuk suatu pemerintahan yang demokratis di mana seluruh rakyat turut serta dan bertanggung jawab. Istilah "desentralisasi" dan "otonomi" merupakan dua perka-

### Redaksi

taan yang kait-mengkait satu sama lain. Dengan demikian adalah tidak mungkin membahas mengenai otonomi tanpa menyinggung desentralisasi. Bahkan lebih jauh daripada itu, ada yang mengidentikkan pengertian otonomi dengan otonom,<sup>2)</sup> atau setidaknya membatasi uraiannya tentang desentralisasi dalam kaitannya dengan otonomi. Pada umumnya<sup>3)</sup> hubungan antara desentralisasi dan otonomi dilukiskan dalam sistematik sebagai berikut:

Desentralisasi:

1. *Ambtelijke decentralisatie* dan

2. *Staatkundige decentralisatie*:

a. 2.1. *territoriale decentralisatie*:

a. otonomi dan

b. *medewind*.

b. 2.2. *functionele decentralisatie*.

Jadi, otonomi adalah satu bagian atau salah satu bentuk desentralisasi. Dalam tulisan ini hanya akan diuraikan mengenai otonomi. Itu pun tidak akan

1) Sejak tahun 1903 (S. 1903/329) pemerintah Hindia Belanda mulai merintis sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tetapi dalam arti otonomi, desentralisasi tersebut sangatlah terbatas, sehingga tetaplah menonjol pemerintahan Hindia Belanda yang sentralistik.

2) Sjariff Saleh, Otonomi dan Daerah Otonom, hal 31.

3) Lihat antara lain, Mr. R. Tresna, Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan.

diberikan tinjauan secara keseluruhan, melainkan hanya terbatas pada beberapa aspek dari otonomi yang diperkirakan cukup penting bagi usaha menyelami dan memahami pengertian dan masalah-masalah di sekitar otonomi.

Otonomi lazim diartikan mengatur dan mengurus diri dan/atau rumahtangga sendiri. Hak otonomi dengan demikian diartikan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus diri dan/atau rumahtangga sendiri. Apabila pengertian ini dihubungkan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan, maka hak otonomi adalah hak daerah (disebut daerah otonom) untuk mengatur dan mengurus rumahtangga daerah sendiri. Dalam hubungannya dengan pengertian otonomi beserta otonomi tersebut di atas, perlu terlebih dahulu diperhatikan pengertian yang terdapat dalam ketentuan perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah yang ada maupun yang pernah ada dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia. Jika diperbandingkan antara Undang-undang No. 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 di satu pihak, dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 di pihak lain, maka terdapat perbedaan rumusan mengenai apa yang dimaksud dengan hak otonomi.

Dalam undang-undang No. 22 Tahun 1948 (Pasal 2 ayat (1)), dan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 (Pasal 2 ayat (1)), dipergunakan perumusan mengatur dan mengurus rumahtangga sendiri; sedangkan di dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 (Pasal 1 ayat (1)) dipergunakan rumusan "mengurus rumahtangganya

sendiri". Rumusan sebagaimana tercantum dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tersebut adalah sesuai dengan rumusan yang tercantum dalam Pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, yang merupakan dasar pembentukan Undang-undang No. 1 Tahun 1957. Dari kedua macam rumusan tersebut di atas, rumusan menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1948 dan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 adalah lebih tepat jika dibandingkan dengan rumusan tersebut dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957.

Berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, maka Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah menganut prinsip "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab". Dengan demikian prinsip otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah.

Sedangkan istilah "seluas-luasnya" tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sudah ditegaskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud dengan pembangunan di sini adalah pembangunan dalam arti yang luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidup-

an. Jadi pada hakikatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Garis-garis Besar Haluan Negara dengan tegas telah memberikan pengarah-pengarahan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Pengarah-pengarah tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Harus serasi dengan pembinaan politik dan Kesatuan Bangsa;
2. Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan;
3. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Hak otonomi bukan sekedar hak mengurus rumah tangga sendiri. Yang lebih esensial dalam hak otonomi adalah hak untuk mengatur rumah tangga sendiri. Hak mengatur mengandung pengertian adanya kebebasan untuk menentukan cara mengurus dan menyelenggarakan urusan-urusan dan kepentingan rumah tangganya. Hak otonomi adalah hak yang diterima dan dimiliki oleh suatu daerah berdasarkan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat. Ditilik dari segi ini dan dihubungkan dengan bentuk negara, maka hak otonomi beserta masalah yang terkandung di dalamnya terutama merupakan masalah negara yang berbentuk kesatuan (Negara Kesatuan). Sebab hakikat negara kesatuan adalah bahwa "... *the powers of central go-*

*vernment are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law making body than the central government*".<sup>4)</sup>

Sedangkan di pihak lain, adanya hak otonomi dari daerah-daerah berarti pembatasan terhadap kekuasaan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat; baik mengenai penyelenggaraan urusan-urusan tertentu maupun pengaturannya. Hal ini tidaklah berarti bahwa dalam negara federasi tidak dikenal dan tidak ada masalah otonomi. Hanya corak dan bentuknya berbeda.

Dalam negara federasi, otonomi bukanlah masalah antara Pemerintah Pusat (Pemerintah Federal) dengan Negara Bagian. Sebab kekuasaan yang dimiliki Pemerintah Federal justru bersumber dari Negara-negara Bagian, dan Bagian-bagian memiliki kekuasaan asli (original) yang bukan bersumber dari suatu pelimpahan wewenang sebagaimana terdapat dalam hak otonomi. Masalah otonomi dalam negara federasi timbul antara Negara Bagian dengan satuan (unit) pemerintahan di bawahnya (*local government*).

#### Hakikat dan Tujuan Otonomi

"Kita tidak mungkin menyeragamkan kebutuhan-kebutuhan daerah yang memang berbeda-beda itu dengan tidak memperkosa kebutuhan-kebutuhan itu sendiri. Dasar Negara Kesatuan tidak boleh diartikan, bahwa *perkembangan yang dalam kodrat aslinya memang berbeda-beda sifatnya, lalu harus disamaratakan dengan paksa*, akan tetapi kebebasan tidak boleh dipertahan-

4) C.F. Strong, *Modern Political Constitution*; Sidgwick and Jackson Limited London, 1952, hal. 80.

kan sedemikian rupa sehingga menyala-  
lahi dan memperkecil kesatuan.<sup>5)</sup> (ga-  
ris bawah dari Peny.)”.

Dari kutipan di atas terlihat bahwa pemberian otonomi kepada daerah bu-  
kanlah semata-mata persoalan menca-  
pai efisiensi dari suatu sistem dan cara  
penyelenggaraan administrasi pemerin-  
tahan. Otonomi merupakan realisasi  
atas pengakuan bahwa kepentingan  
dan kehendak rakyat yang meskipun  
berbeda-beda adalah satu-satunya sum-  
ber untuk menentukan sistem dan ja-  
lannya pemerintahan negara. Dengan  
lain perkataan, pemberian otonomi ke-  
pada daerah adalah bagian integral dari  
usaha mewujudkan kedaulatan rakyat  
dalam menentukan jalannya pemerin-  
tahan negara (bagian dari sistem pemer-  
intahan demokrasi). Dengan memin-  
jam D.N. Chester<sup>6)</sup> dan mengganti ka-  
ta-kata *local government* yang dipergu-  
nakan dengan "otonomi", maka oto-  
nomi adalah *a major Element in the  
Democratic way of life*. Sistem oto-  
nomi memberikan kemungkinan yang  
lebih besar bagi rakyat untuk turut  
serta mengambil bagian dan tanggung  
jawab dalam proses pemerintahan.  
Dengan demikian, salah satu tujuan  
pokok pemberian otonomi kepada  
daerah-daerah adalah dalam rangka  
mendemokraskan pemerintahan. Tu-  
juan untuk menyelenggarakan otono-  
mi daerah tidak akan mencapai sasaran  
yang maksimal jikalau tidak tersedia  
anggaran yang memadai. Untuk me-  
mungkinkan penyelenggaraan urusan

rumahtangganya suatu daerah memer-  
lukan biaya. Hal ini diperlukan adanya  
sumber biaya yang cukup untuk mem-  
berikan kemungkinan penyelenggaraan  
urusan-urusan rumahtangga itu sebaik-  
baiknya.

Mengingat hakikat dari Negara Ke-  
satuan, maka seluruh sumber keuang-  
an negara ada di bawah kekuasaan  
dan/atau kewenangan Pemerintah Pu-  
sat. Dengan demikian adalah kewajib-  
an Pemerintah Pusat untuk di sam-  
ping menyerahkan urusan-urusan un-  
tuk diselenggarakan oleh daerah mem-  
bagi dan menyerahkan juga sumber  
keuangannya agar Pemerintah Daerah  
dapat memenuhi tugas kewajiban de-  
ngan sebaik-baiknya. Keuangan daerah  
yang tidak mencukupi karena sumber  
keuangannya yang terbatas (karena  
sumber keuangan yang diserahkan ter-  
lalu kecil) akan menimbulkan kesu-  
litan-kesulitan bagi daerah dan seba-  
gai kemungkinan yang lebih jauh un-  
tuk menutupi kekurangan biaya, dae-  
rah-daerah akan mengintrodusir sum-  
ber pendapatan "inkonvensional" yang  
bukan saja diragukan dasar hukuman-  
nya juga dapat menimbulkan akibat  
sosial yang tidak diharapkan. "Keku-  
asaan otonomi yang diberikan kepada  
tiap-tiap Daerah Swatantra harus diim-  
bangi dengan suatu kesanggupan bagi  
Daerah-daerah Swatantra yang ber-  
sangkutan untuk dapat menyediakan  
syarat yang terpenting ialah keuangan  
yang diperlukan guna memungkinkan  
untuk menyelenggarakan pengurusan  
rumahtangganya sendiri".<sup>7)</sup>

Sampai sejauh mana Pemerintah Pu-  
sat dapat menyerahkan sumber-sumber

5) Prof. Mr. Soenarko, Susunan Negara  
Kita-IV; Penerbit Jambatan, 1955,  
hal. 1.

6) D.N. Chester, Central And Local Govern-  
ment, Financial and Administrative  
Relations, London — Mc Millan and Co.  
Ltd. — 1951 — hal. 20.

7) R. Soedargo, SH. Pajak Daerah dan Res-  
tribusi Daerah. NV. Eresco. hal. 25.

keuangan kepada Daerah sehingga di satu pihak Pemerintah Pusat tetap dapat menguasai sumber-sumber keuangan untuk menjalankan urusan yang menjadi tugas kewajibannya dan di pihak lain Daerah dapat menyelenggarakan urusan rumahtangganya dengan biaya yang cukup. Di sinilah timbul apa yang selama ini dikenal dengan "masalah perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah". Di antara masalah-masalah yang menyangkut hubungan antara Pusat dan Daerah dari dahulu sampai sekarang, dapat dikatakan bahwa masalah perimbangan keuangan telah mengambil peranan dan kedudukan terbesar.

Untuk pertamakali masalah perimbangan keuangan dituangkan dalam Undang-undang No. 32/1956 (Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan) dan sejak itu telah banyak peraturan yang dikeluarkan tentang penyerahan sumber-sumber keuangan oleh Pusat kepada Daerah. Tetapi hingga saat ini dan mengingat makin bertambahnya serta luasnya urusan-urusan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, tambahan sumber keuangan tersebut belum menghilangkan masalah perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, karena Daerah pada umumnya merasa bahwa sumber-sumber yang diberikan itu belum mencerminkan keseimbangan yang wajar antara keuangan Daerah dan Pusat ditambah lagi kenyataan menunjukkan bahwa sumber-sumber yang ada itu belum mencukupi untuk memungkinkan Daerah menyelenggarakan urusan rumahtangganya dengan sebaik-baiknya. Salah satu kebijaksanaan yang ditempuh oleh Pusat untuk meringankan beban keuangan yang harus dipi-

kul oleh Daerah (Pemerintah Daerah) adalah dengan pemberian subsidi.

Harus diakui bahwa sebagai suatu kenyataan dan bagaimanapun keseimbangan keuangan diberikan, belum pernah ada suatu Daerah yang benar-benar mampu menutupi sendiri anggaran keuangan untuk menyelenggarakan urusan rumahtangganya, lebih-lebih lagi dalam suatu keadaan darurat (misalnya bencana alam). Dengan demikian hampir selalu diperlukan adanya subsidi-subsidi terutama dari Pemerintah Pusat. Tetapi melekatkan sistem subsidi sebagai bagian dari sistem otonomi merupakan sesuatu hal yang perlu benar-benar dipertimbangkan, karena:

1. Sistem serba subsidi sebenarnya kurang mencerminkan hakikat yang terkandung dalam pengertian otonomi;
2. Melekatkan sistem subsidi dalam sistem otonomi mengesankan bahwa seolah-olah Pemerintah Pusat kurang menghendaki agar Daerah betul-betul mampu berdiri sendiri dalam mengurus segala urusan rumahtangganya.

Dalam hubungan ini perlu diperhatikan pula apabila menurut pengamatan, suatu daerah baik ditinjau dari segi keuangan belum mampu untuk mengurus suatu urusan sebaiknya urusan tersebut tetap diselenggarakan Pemerintah Pusat. Kalau daerah akan disertakan dalam urusan itu maka untuk sementara hanya sebagai tugas perbantuan (*medebewind*).

3. Tidak mendidik daerah untuk ber-swadaya, karena tersedia subsidi bagi setiap kesulitan yang dihadapinya.

Tetapi sebaliknya, dengan sumber keuangan yang belum berimbang de-

ngan urusan-urusan rumahtangga yang harus dilaksanakan, timbul pertanyaan lain kepada daerah (Pemerintah Daerah), yaitu :

1. Apakah Pemerintah Daerah telah mengelola keuangannya dengan efektif dan efisien.
2. Apakah Pemerintah Daerah dalam mempergunakan keuangannya telah terjauh dari *demonstration effect*, sehingga di samping melakukan hal-hal yang kurang penting bagi daerah juga "besar pasak dari tiang".
3. Apakah Pemerintah Daerah telah mampu mengekang dirinya untuk sementara membelanjai urusan yang menjadi tugas kewajibannya saja dan tidak membelanjai urusan-urusan yang menjadi tugas kewajiban instansi lain.

#### Rasionalisasi Kebijakan Desentralisasi

Dengan berpangkal tolak pada asas otonomi nyata dan bertanggung jawab yang dianut oleh pemerintah, desentralisasi sistem pemerintahan di negara-negara berkembang secara rasional mengandung segi-seginya yang sangat bermanfaat. Alasan-alasan yang diberikan oleh para pendukung sistem desentralisasi antara lain yaitu adanya semacam peralihan tanggung jawab yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah dalam rangka pengembangan dan peningkatan administrasi daerahnya. Dalam hubungan ini khusus untuk negara-negara berkembang Rondinelli telah membuat beraneka macam alasan sebagai identifikasi untuk mendesentralisasi perencanaan pengembangan dan peningkatan administrasi<sup>8)</sup> :

1. Desentralisasi merupakan sarana untuk mengatasi pembatasan yang ketat dari perencanaan nasional yang dikendalikan oleh Pusat dengan melimpahkan kewenangan yang lebih besar kepada pejabat-pejabat yang bekerja di lapangan, yakni mereka yang berada lebih dekat dengan permasalahannya.
2. Desentralisasi dapat memutuskan mata-rantai birokrasi yang berbelit-belit dan prosedur terstruktur dari perencanaan dan manajemen Pusat yang merupakan ciri khas dalam negara-negara berkembang, hal mana terjadi karena pemusatan kekuasaan, wewenang dan sumber dana yang terlalu berlebih-lebihan.
3. Dengan desentralisasi dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas pegawai-pegawai dari Pemerintah Pusat ke tingkat daerah, maka pengetahuan dan kepekaan para pegawai tersebut tentang permasalahan di daerah dapat ditingkatkan. Kontak yang lebih dekat antara pegawai pemerintah dengan penduduk di daerah akan memungkinkan kedua pihak mendapat informasi yang lebih baik, yang dengan informasi tersebut dapat dirumuskan perencanaan proyek dan program pemerintah yang lebih realistik dan efektif.
4. Desentralisasi memungkinkan juga "penerobosan" politik dan administrasi dari Pemerintah Pusat ke dalam wilayah-wilayah yang jauh dari ibu kota negara, di mana rencana-rencana pemerintah seringkali tidak diketahui atau diabaikan oleh rakyat di daerah atau dikesampingkan oleh tokoh-tokoh daerah dan

8) G. Shabbir Cheema and Dennis A. Ron-

dinelli, *Decentralization and Development* (1983).

- di mana dukungan untuk perencanaan pengembangan nasional biasanya lemah.
5. Desentralisasi memungkinkan peran-serta yang lebih menonjol dari berbagai kelompok politik, agama, etnik dan suku untuk membuat keputusan-keputusan mengenai pembangunan yang dapat mengarah kepada keadilan dalam pembagian sumber dana dan investasi pemerintah.
  6. Desentralisasi dapat mengarahkan lembaga-lembaga pemerintah dan swasta di daerah kepada pengembangan kemampuan administrasi yang lebih canggih sehingga meningkatkan Kecakapan mereka untuk mengambil-alih tugas-tugas yang biasanya tidak dikerjakan dengan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah tingkat pusat, misalnya pemeliharaan jalan dan investasi-investasi prasarana di wilayah-wilayah yang jauh dari ibu kota. Dalam hubungan ini desentralisasi juga dapat memberi kesempatan kepada pegawai-pegawai di daerah-daerah untuk mengembangkan keterampilan manajemen dan teknik.
  7. Efisiensi Pemerintah Pusat melalui desentralisasi dapat ditingkatkan dengan cara membebaskan para pejabat tinggi dari tugas-tugas rutin, yang tugas-tugas tersebut dapat dikerjakan lebih efektif oleh karyawan staf atau pegawai daerah. Waktu yang terbebaskan dari tugas-tugas administrasi rutin akan memberikan peluang kepada para pimpinan administrasi dan politik untuk membuat perencanaan yang lebih cermat dan melakukan pengawasan yang lebih efektif terhadap pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan.
  8. Desentralisasi dapat juga memberi suatu kerangka yang dengan melalui kerangka tersebut kegiatan berbagai lembaga dan Badan-badan Pusat yang terlibat dalam pembangunan, di antara mereka dengan pimpinan daerah dan organisasi-organisasi nonpemerintah di berbagai-bagai wilayah dapat dikoordinasikan dengan lebih efektif. Daerah/provinsi dan distrik menyajikan suatu landasan geografis yang mulus untuk mengkoordinasikan beribu-ribu proyek khusus di daerah-daerah yang ditangani pemerintah-pemerintah di negara-negara yang sedang berkembang.
  9. Suatu struktur pemerintahan yang terdesentralisasi diperlukan untuk melembagakan peran-serta para warga negara dalam perencanaan pembangunan dan manajemen. Suatu struktur pemerintahan yang terdesentralisasi dapat memberikan kemudahan-kemudahan untuk pertukaran informasi mengenai kebutuhan-kebutuhan lokal dan menyalurkan saran-saran yang bersifat politik dari masyarakat setempat ke Pemerintah Pusat.
  - 10 Dengan menciptakan sarana-sarana pilihan untuk membuat keputusan-keputusan, desentralisasi memungkinkan peningkatan pengaruh atau pengawasan terhadap aktivitas pembangunan yang dilakukan oleh kelompok elite lokal, yang seringkali bersikap tidak simpatik terhadap kebijaksanaan pembangunan nasional dan tidak menunjang kebutuhan kelompok-kelompok yang lebih

miskin di dalam masyarakat pedesaan.

11. Desentralisasi dapat mengarah kepada administrasi yang lebih luwes, inovatif dan kreatif. Unit-unit administrasi regional, propinsi atau distrik mempunyai peluang lebih besar untuk menguji pembaharuan dan untuk mencoba kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program baru di wilayah-wilayah yang sudah dipilih untuk itu, tanpa harus mencari alasan-alasan pembenaran tindakan-tindakan mereka. Jika percobaan-percobaan itu gagal maka dampaknya terbatas hanya pada yurisdiksi yang kecil saja, dan jika berhasil hal itu akan dijadikan contoh di lain wilayah negeri itu.

#### **Prinsip Dekonsentrasi: Suatu Alternatif**

Sistem pemerintahan daerah dengan prinsip desentralisasi bukan merupakan satu-satunya sarana hukum untuk menampung swadaya masyarakat di daerah untuk meningkatkan dan mengembangkan kesejahteraan mereka. Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (UU No. 5 Tahun 1974) memberikan peluang yang seimbang untuk menyalurkan kegiatan yang dimaksud. Dalam pelaksanaannya, prinsip otonomi dijalankan bersama-sama dengan prinsip dekonsentrasi. Mengenai hal ini penjelasan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 menyatakan sebagai berikut: "Dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab asas dekonsentrasi bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas dekonsentrasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penye-

lenggaraan pemerintahan di daerah. Apakah sesuatu urusan pemerintahan di daerah akan tetap diselenggarakan oleh perangkat pemerintah (atas dasar asas dekonsentrasi) ataukah diserahkan kepada daerah menjadi urusan otonomi (atas dasar asas desentralisasi), terutama didasarkan hasil-guna dan daya-guna penyelenggaraan unsur pemerintahan tersebut".

Mengingat dalam praktek pelaksanaan asas dekonsentrasi seringkali terjadi salah pengertian dan dikacaukan dengan pengertian desentralisasi dan tugas pembantuan (*medebewind*), perlu ditegaskan di sini bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan urusan-urusan pemerintah (pusat) kepada pejabat-pejabat di daerah. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintah (pusat) oleh aparat-aparatnya yang ada di daerah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah (pusat), baik mengenai perencanaan pelaksanaan maupun pembiayaannya. Aparatur pelaksanaannya di daerah terutama adalah instansi-instansi vertikal yang dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dan kedudukannya selaku perangkat pemerintah (pusat), namun kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

Pengertian dekonsentrasi dengan tugas pembantuan berbeda terutama dari segi tanggung jawab aparatur pelaksanaannya. Dalam rangka tugas pembantuan, aparatur Pemerintah Daerah turut serta membantu menyelenggarakan beberapa urusan tertentu dari pemerintah (pusat) yang ada di daerah dan bertanggung jawab atas penyelesaian urusan tersebut. Untuk tidak mengaburkan pengertian tugas pembantuan dengan



otonomi Prof. Logemann menggunakan istilah *vrije taak* (tugas bebas) untuk otonomi, sedangkan untuk tugas pembantuan (*medebewind*) digunakan istilah *opgedragen taak* (tugas yang diperintahkan).<sup>9)</sup> Kedua-dua tugas tersebut (otonomi dan *medebewind*) oleh beliau dinamakan "rumah tangga daerah".

### Hubungan Desentralisasi dengan Masalah Perumahan dan Pemukiman

Masalah perumahan dan pemukiman erat kaitannya dengan sistem pemerintahan yang dianut. Jika kita kaji kembali sistem pemerintahan negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 jelas sekali bahwa negara Republik Indonesia dalam menyelenggarakan kesejahteraan kehidupan spiritual dan material seluruh rakyat, mengacu kepada prinsip gotong-ro-yong. Urusan perumahan dan pemukiman sebagai salah satu aspek dari kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan kehidupan spiritual dan material rakyat tersebut, selalu terbuka untuk dikelola oleh Pemerintah Pusat bersama-sama dengan Pemerintah Daerah berdasarkan prinsip gotong-ro-yong itu.

Prinsip ini jika diterjemahkan ke dalam bahasa hukum, menjadilah ia prinsip desentralisasi dengan segala aspek yang sifatnya *doelmatig*. *Doelmatig* dilihat dari sudut kepentingan daerah

maupun dari sudut kepentingan pusat. Aspek-aspek rasional dari sistem desentralisasi pemerintahan daerah sebagaimana telah kami ungkapkan dalam Bagian III (hlm. 8) sudah cukup jelas secara sistematis digambarkan sebanyak 11 (sebelas) faktor *policy* yang dapat dimanfaatkan untuk menunjang swadaya Pemerintah Daerah di bidang pengembangan/pembangunan perumahan dan pemukiman.

Di dalam makalah kami tersebut tidak kami berikan tekanan khusus bahwa desentralisasi itulah prinsip yang paling menguntungkan untuk pengembangan swadaya masyarakat dalam hal ini untuk membangun sarana perumahan/pemukiman. Di samping desentralisasi dapat juga diterapkan prinsip dekonstruksi secara simultan, yang kesemuanya itu ditentukan keberhasilannya oleh "political Will" Pemerintah dan dana yang cukup tersedia.

"Political Will" dan dana yang tersedia itu adalah dua hal yang paling dominan dalam setiap prakarsa untuk menerapkan prinsip negara sejahtera ("social-welfare state"), khusus dalam rangka penyediaan "papan" yang memadai bagi rakyat yang tidak mampu. Sejauh mana "political will" dan dana tersebut mampu memenuhi harapan-harapan para warga-negara pemrakarsa kegiatan-kegiatan di bidang pembangunan perumahan/pemukiman dapat kita monitor dari rumusan-rumusan Undang-undang tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah (yang sampai sekarang masih merupakan RUU) dan dari APBN/APBD. Namun demikian saya tetap optimistis karena arah-arrah ke situ sudah nampak nyata seperti apa yang terungkap di

9) Prof. DR. JHA Logemann, "Het Staatsrecht van Indonesie" (1954): "de taak, die een lager openbaar lichaam verricht, kan tweeerlei oorsprong hebben. Zij kan indien en zover dat lichaam daartoe bevoegd is verklaard, uit eigen initiatief van zijn organen voortspruiten (vrije taak), zij kan aan dat lichaam door hoger gezag zijn opgedragen (opgedragen taak)".

dalam GBHN dan dalam penjelasan umum Undang-undang No. 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang bunyinya sebagai berikut:

"Pengaturan dan pembinaan rumah susun merupakan tanggung jawab dan wewenang Pemerintah. Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang setinggi-tingginya, sebagian urusan tersebut dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan asas Pemerintahan sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974". Selanjutnya penjelasan dari pasal 4 ayat (2) Undang-undang yang sama, yang bunyinya sebagai berikut: "Sebagian urusan pengaturan dan pembinaan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah, adalah pengaturan rumah susun yang mempunyai karakteristik lokal, berhubungan dengan tata kota dan tata daerah, misalnya mengenai pemberian izin lokasi, izin mendirikan bangunan, izin kelayakan untuk dihuni, dan juga melalui kegiatan konkret berupa pembimbingan, penyuluhan dan pemberian kemudahan-kemudahan. Penyerahan sebagian urusan pengaturan dan pembinaan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan asas desentralisasi sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah".

#### Pengaturan rumah "flat" (susun) dengan sistem condominium

Usaha untuk mengatasi kesulitan permohonan bagi rakyat berpenghasilan rendah, khususnya di Jakarta, Pemerintah maupun pengusaha Real Estate mencari jalan ke luar dengan membangun perumahan sederhana dan murah di daerah pinggiran, atau dengan

perkataan lain dinamakan pemekaran kota. Membangun rumah murah di tengah kota jelas tidak mungkin.

Rupa-rupanya usaha memekarkan kota terus-menerus mengalami berbagai kesulitan atau hambatan, antara lain masalah transport umum (dari dan ke tempat kerja). Akibat lainnya yaitu makin tersingkirnya warga pinggiran yang tanahnya terkena gusur ke daerah yang lebih dalam atau sebaliknya mereka mengadakan urbanisasi, di samping itu harga tanah makin meningkat.

Menyadari kesulitan ini, Pemerintah sejak permulaan Pelita III telah berusaha menggalakkan pembangunan perumahan sederhana bertingkat empat tanpa lift. Perumahan sejenis ini disebut flat atau rumah susun. Sistem apakah yang diterapkan untuk menjadi penghuni rumah susun?

Hukum yang mengatur tentang tanah pada saat sekarang yaitu ketentuan-ketentuan di dalam Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5 tahun 1960). Sebagaimana telah dimaklumi hukum agraria kita bersumber pada hukum adat. Di dalam Hukum adat dikenal suatu asas "pemisahan horizontal", yang artinya yaitu pemilikan tanah tidak dengan sendirinya menjadi pemilik bangunan yang didirikan di atasnya. Pemikiran ini timbul berdasarkan fakta yang terjadi di desa-desa pada zaman dulu, bahwa kebanyakan rumah-rumah dibangun dan dibuat dari bahan yang sama sekali non-permanen (kayu dan bambu). Dapat dicopot dan dipindahkan ke tempat lain. Kadang-kadang tanpa merusak dan mengubah bentuk yang ada.

Mengingat bahwa pada umumnya rumah-rumah pada zaman sekarang sudah dibangun secara permanen dan

dibuat dari bahan-bahan batu dan semen, timbul pertanyaan: apakah asas pemisahan horizontal sebagaimana yang dikenal dalam hukum adat masih harus dipertahankan? Terhadap pertanyaan ini jawabannya tidak dapat secara umum bahwa sistem horizontal itu tidak berlaku lagi. Sistem horizontal masih berlaku secara kasuistis.

Jika asas ini dipertahankan, maka sulitlah dilakukan jual-beli rumah susun, terutama jika orang ingin membeli rumah yang terletak di lantai atas. Masalah ini memerlukan pemecahan yang cepat karena dalam waktu singkat rumah susun (flat) akan segera memasuki pasaran.

Pertanyaan berikutnya yang paling relevan yaitu apakah hukum sudah cukup mengatur masalah ini? Di dalam dunia hukum dikenal apa yang dinamakan sistem "condominium". Sistem condominium inilah yang membantu memecahkan masalah-masalah pemilikan bagian bangunan lantai atas dari bangunan-bangunan bertingkat. (Catatan: condominium — berasal dari bahasa Latin dan diterjemahkan ke dalam bahasa Belanda menjadi "mede eigendon" dan diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi "pemilikan/kepunyaan bersama").

Ronald A. Anderson dan Walter A. Kurf menjabarkan condominium sebagai berikut: "A Condominium is a combination of coownership and ownership in severalty for example, a person owning an office building or an apartment house by condominium are co-owners of the land and of the halls, lobby, elevator and other areas used in common, but each individual owns his own apartment or office in

the building".

Buku "Lawyers Encyclopedia" hal. 291 menjabarkan condominium sebagai berikut: "Cond. is a multiple ownership situation where a few or many person own separate units in a building or peace of property, each person's interest being solely in his fraction and not as a tenancy in common of the whole the buyer gets a recordable title and together with other apartment owners he is a co-owner of such common as land, foundation, main walls, halls, lobby, stairs, corridors, elevator, parking lot, trees and the like. Each unit of a condominium can be separately mortgaged, conveyed and for title".

Bagaimanakah keadaan di Indonesia? Apakah ada hukum yang mengatur masalah ini? Sampai dengan tahun 1975 pertanyaan ini belum terjawab dengan jelas. Undang-Undang Pokok Agraria berikut peraturan pelaksanaannya (PP no. 10 th. 1961 tentang pendaftaran tanah) masih belum mengatur dengan tegas/samar-samar.

Namun mengingat pembangunan yang makin pesat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, UUPA telah dilengkapi dengan beberapa peraturan pelaksanaan lainnya. Pada tahun 1975 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan no. 14 tahun 1975, yaitu tentang "Pendaftaran hak atas tanah kepunyaan bersama dan kepemilikan bahagian-bahagian bangunan yang ada di atasnya serta penertiban sertifikatnya". Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 14 tahun 1975 berbunyi sebagai berikut:

"Kepada setiap pemegang atas tanah kepunyaan bersama dapat diberikan sertifikat sebagai tanda bukti haknya

masing-masing, dan yang dimaksud dengan "hak atas tanah kepunyaan bersama" tersebut dalam ayat (1) pasal ini, adalah hak atas tanah yang dipunyai bersama oleh dua orang/badan hukum atau lebih, baik yang masing-masing bagiannya sudah ditetapkan maupun belum ditetapkan secara pasti".

Selanjutnya di dalam pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) ditentukan bahwa pemberian sertifikat sebagai tanda bukti hak masing-masing atas tanah kepunyaan bersama sebagaimana terumuskan dalam pasal 1 di atas, hanya dapat terlaksana dengan pengecualian sebagai berikut:

- a. Tanah di atas suatu bangunan itu berdiri dikuasai dengan hak yang tidak terdaftar menurut ketentuan Peraturan Pemerintah no. 10 tahun 1961.
- b. Bagian bangunan dimiliki secara bersama-sama tetapi dari segi teknis maupun bangunannya tidak dapat dipecah lagi, dalam hal mana untuk bagian bangunan tersebut diterbitkan hanya 1 (satu) buah sertifikat sebagai tanda bukti haknya sebagai milik bersama.
- c. Pemilik bagian bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak bersama atas tanah yang bersangkutan.

Selain dari pada itu sebagaimana ditentukan dalam pasal 2 PMDN no. 14 tahun 1975, penerbitan sertifikat yang dimaksud dalam pasal 1 memerlukan izin Gubernur/Kepala Daerah cq. Kepala Direktorat Agraria Propinsi yang bersangkutan, dan tata-cara penyelenggaraan permohonan izin seperti dimak-

sud dalam ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan lain. Adapun yang dimaksud dengan peraturan lain di sini, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 tahun 1977 tentang "Penyelenggaraan tata Usaha pendaftaran tanah mengenai hak atas tanah yang dipunyai bersama dan pemilikan bahagian-bahagian bangunan yang ada di atasnya".

Dengan demikian maka adanya dua Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas, sudah jelas bahwa kepemilikan rumah susun (flat) untuk bagian atas secara teknis Yuridis tertunjang. Dua PMDN tersebut merupakan tulang-punggung condominium sistem di Indonesia, sehingga orang tidak perlu ragu-ragu lagi mengenai haknya untuk memiliki bagian atas dari rumah susun.

Bagaimanapun juga PP no. 10 tahun 1961 masih dominan. Setiap peralihan haknya harus tetap melalui akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sesuai dengan pasal 19 PP. no. 10 tahun 1961 tersebut.

Perlu dijelaskan di sini bahwa PP. no. 14 Tahun 1975 tersebut tidak menciptakan hukum material baru, melainkan hanya menyempurnakan dan melengkapi UUPA, khususnya PP. no. 10 Tahun 1961.

### Penutup.

Jika dikaji ulang sistem-sistem pemerintahan di daerah yang berlaku di negara Republik Indonesia mulai dari UUD-1945 beserta penjelasannya, kemudian penggarisan-penggarisannya di dalam GBHN dan selanjutnya pelaksanaannya di dalam peraturan perundang-undangan, nampak bahwa swadaya Pemerintah dan masyarakat di daerah untuk meningkatkan dan pengembang-

an kesejahteraannya baik materiil maupun dalam arti spirituil, telah mendapat keleluasaan yang memadai.

Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah telah meletakkan landasan-landasan yuridis bagi berlakunya asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Otonomi sebagai salah satu bentuk desentralisasi di dalam praktek ketatanegaraan republik Indonesia telah berulang kali mengalami penyesuaian-penyesuaian. Penyesuaian-penyesuaian tersebut terjadi karena sejarah kehidupan kenegaraan Republik Indonesia dalam kurun waktu 41 tahun sejak Proklamasi Kemerdekaan pada bulan Agustus 1945 telah beberapa kali berganti konstitusi dan beberapa kali pula berganti sistem pemerintahan, yang kesemuanya itu tercermin pula pada peraturan perundang-undangannya, khusus pada peraturan perundang-undang mengenai pemerintahan daerah.

Undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelum tahun 1966 yang lazimnya disebut masa orde lama menganut asas "kebebasan mengurus rumah tangga sendiri dalam arti yang seluas-luasnya".

Pemberian otonomi kepada daerah pada waktu itu merupakan bagian integral dari usaha mewujudkan kedaulatan rakyat dalam menentukan jalannya pemerintahan negara sebagai bagian dari sistem pemerintahan demokrasi (liberal).

Namun kenyataan sejarah menunjukkan bahwa pemberian otonomi yang terlalu luas itu menimbulkan pergolakan-pergolakan di daerah-daerah yang mengancam kesatuan dan persatuan bangsa.

Masa sesudah tahun 1966 atau zaman pemerintahan orde baru ditandai dengan tekad-bulat seluruh rakyat untuk tidak lagi terjerumus ke dalam situasi politik seperti tahun-tahun sebelumnya. Tekad tersebut antara lain tercermin dalam GBHN dan Undang-undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut undang-undang ini dilaksanakan berdasarkan pada prinsip bahwa pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya. Selain daripada itu pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung-jawab.

Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.

Bahwa Daerah memerlukan dana-dana yang cukup sebagai sumber pembiayaan agar mampu mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri. Dalam situasi pembangunan ekonomi negara yang belum mencapai tahap lepas-landas, Pemerintah Daerah harus mampu menggali sumber-sumber keuangannya sendiri. Dan selama hal tersebut belum mungkin dilaksanakan karena faktor-faktor teknis, sosial dan ekonomis, selama itu pula Pemerintah Pusat masih harus tetap memberikan subsidi-subsidi kepada Daerah. Dalam rangka inilah maka adanya undang-undang yang mengatur hubungan keuangan antara Pe-

merintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan kebutuhan yang mutlak.

Dengan adanya Undang-undang ini yang dilengkapi dengan peraturan-per-

aturan pelaksanaannya yang memadai, maka rencana pengembangan proyek perumahan nasional diharapkan dapat mencapai sasaran yang maksimal.

#### Daftar Pustaka

Syariff Saleh, *Otonomi dan Daerah Otonom*.

R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*.

C.F. Strong, *Modern Political Constitution* (London: Sidgwick and Jackson Limited Ltd., 1952).

Soenarko, *Susunan Negara Kita-IV* (Jambatan: 1955).

D.N. Chester, *Central and Local Government, Financial and Administrative Relations* (London-Mc Millan and Co. Ltd., 1951).

R. Soedargo, *Pajak Daerah dan Restribusi Daerah* (NV. Eresco).

G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development*.

J.H.A. Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie* (Bandung: NV. Uitgeverij W. van Hoeve S. Gravenhage).

Ronald A. Anderson dan Walter A. Kumpf, *Business Law* (Cincinnati Ohio: South-Western Publishing Co.).

-----, *Lawyer's Encyclopedia* (Englewood, NY.: Prentice Hall Inc.).

Budi Harsono, *Undang-undang Pokok Agraria (Sejarah penyusunan isi dan pelaksanaannya)*, (Jambatan: 1971).



"Gubug satu milyar" di lingkungan kampus UI Depok.