

**MODEL OTONOMI DAERAH PADA MASA ORDE LAMA ORDE BARU  
DAN REFORMASI DI NEGARA KESATUAN  
REPUBLIK INDONESIA**

**Oleh : Andi Sagala**

**Pembimbing I : Dr. Emilda Firdaus.SH .M.H**  
**Pembimbing II : Abdul Ghafur.S.Ag**  
**Alamat : Jln.Bunda Kandung Perum Abinaya**  
**Residence Blok E No 5 Pekanbaru**  
**Email : sagala.a@yahoo.com**

**ABSTRACT**

*The area is a continuation of the central government in a unitary state, as implemented in Indonesia through the constitution which stipulates that the unitary state of Indonesia is divided into provincial regions and provincial regions divided into regencies and cities, and each province and district / the city has a local government. The regional administration based on the legislation that serves as the norm, strander, procedures, and judging is set by the central government.*

*Law research method used is a normative legal research. Normative legal research refers to the legal norms contained in the legislation and judicial decisions. The nature of this research is descriptive research that is done is illustrate the results of these studies. Or the study of the principles of law, sestematika law, the degree of synchronization of law, legal history and comparative law.*

*The application of legislation of local governments in development are constantly changing as well as policy implementation more decentralized continues to experience ups follow dynamics of incumbents, at least since the independence of Indonesia has had seven laws of local government, in three stages regime, namely the old regime, orde new, and order reforms. During the old order enacted Law No. 1 of 1945 and Act No. 22 In 1948, Law No. 1 In 1957, Law No. 18 In 1965, the new order of Law No. 5 of 1974, and at the time of the order of this reform since 1998 to date have been by the Law No. 22 of 1999 and Law No. 32 of 2004 where the laws no. 32 of 2004 have been revised four times, the first being revised by Law No. 8 In 2005, the latter was revised by Law No. 12 In 2008, the third through the law No. 23 of 2014 and the fourth through Act No. 9 of 2015. Based on studies that do against the law of local government, in any enforcement concept of the unitary state and the decentralization policy has always been the basis of its policies , although its implementation in local government there are regimes that have not fully is applying especially decentralization policies that can generate regional autonomy.*

**Keywords: Autonomy, Mode, and the Unitary State.**

## A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah pada orde lama, agak sukar untuk mengadakan penilaian secara umum, akan tetapi melihat beberapa muatan Undang-Undang yang pernah berlaku, maka dapat disimpulkan bahwa pada masa orde lama utamanya pada saat Undang-Undang No. 1 tahun 1945, dan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dan Undang-Undang No. 1 tahun 1957 daerah-daerah masih diberi keleluasaan yang besar untuk berotonomi, akan tetapi pasca Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959 pemerintahan daerah telah bernaunsa sangat sentralisasi.<sup>1</sup> Dari kegagalan pemerintahan orde lama tersebut dibentuklah pemerintah orde baru. Sebagai koreksi atas kegagalan pemerintah orde lama. Pemerintah orde baru memang pernah mengadakan otonomi percontohan atau lebih tepatnya uji coba penerapan otonomi daerah yang dilaksanakan pada satu daerah kabupaten/kota pada masing-masing propinsi. Program tersebut gagal total, karena memang semangat orde baru bukan untuk mengadakan otonomi daerah, tetapi strategi yang matang agar ada alasan kuat untuk tetap menerapkan sentralisasi kekuasaan atau pemerintahan daerah.<sup>2</sup>

Kedua adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang yang disebut kedua ini merupakan revisi atas Undang-Undang yang disebut pertama<sup>3</sup>.

Dalam perkembangannya, pemerintah bersama DPR kembali melakukan revisi yang menghasilkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Undang-Undang yang baru disahkan setahun yang lalu di akhir masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono membagi Undang-Undang ini menjadi 3 bagian, pertama Urusan pemerintahan absolut, kedua Urusan pemerintahan konkuren, ketiga adalah Urusan pemerintahan Umum.

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusidan konstitusialisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 206

<sup>2</sup>*Ibid*, hal. 209

<sup>3</sup>Sahrul Ardika, *Konsep dasar otonomi daerah era reformasi*, Jurnal, [www.unmasmataram.ac.id](http://www.unmasmataram.ac.id), Februari 2011

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintah yang menjadi sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Urusan pemerintah konkuren adalah Urusan Pemerintah yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan untuk urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan.<sup>4</sup>

Adapun Undang-Undang No 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

Berdasarkan asumsi diatas maka penulis mencoba mengupas bagaimana model otonomi daerah di Indonesia selama ini dan dihubungkan dengan bentuk Negara Kesatuan yang dianut Negara Indonesia. Oleh karenanya penulis mengambil judul "*Model Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama Orde Baru Dan Reformasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia*".

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Model Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama Orde Baru dan Reformasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia ?
2. Apa Dampak Yang Ditimbulkan Pada Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi?
3. Bagaimanakah Model Ideal Konsep Otonomi Daerah Untuk NKRI?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1) Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Model Otonomi Daerah Pada Masa Orde Lama Orde Baru dan Reformasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia?
2. Untuk Mengetahui Dampak Pelaksanaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia?

<sup>4</sup>Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan*, Grafindo, Yogyakarta, 2003

3. Untuk Mengetahui Model Ideal Konsep Otonomi Daerah Untuk NKRI?

## 2) Kegunaan Penelitian

1. Penelitian ini menambah pengetahuan dan pemahaman penulis khususnya mengenai masalah yang diteliti;
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber masukan bagi Kepolisian;
3. Penelitian ini sebagai sumbangan dan alat mendorong bagi rekan-rekan mahasiswa untuk melakukan penelitian selanjutnya terkait dengan pengaturan tembak di tempat oleh anggota kepolisian terhadap pelaku tindak pidana.

## D. Kerangka Teoritis

### 1. Konsep Otonomi Daerah

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.<sup>5</sup>

Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

- a. Hak;
- b. Wewenang;
- c. Kewajiban daerah otonom.

Sedangkan UU 23 Tahun 2014, urusan pemerintah di bagi menjadi urusan pemerintah absolut, konkuren, umum (pasal 9). Pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal, dan agama) pemerintah konkuren adalah pemerintahan di bagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintah umum adalah Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Selain itu UU 23 Tahun 2014 DPRD masih sama kedudukannya dengan UU No 23

Tahun 2004 yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah.

### 2. Teori Desentralisasi

Sentralisasi atau desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu Negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perubahan konstalasi politik yang melakat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa.<sup>6</sup>

Keberadaan dan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia menjadipenting ketika kekuasaan pusat menyadari semakin sulit untuk mengendalikan sebuah negara secara penuh dan efektif.<sup>7</sup>

Kondisi ini membawa implikasi terhadap perubahan paradigma pembangunan yang dewasa ini diwarnai dengan isyarat globalisasi. Konsekuensinya, berbagai kebijakan publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menjadi bagian dari dinamika yang harus direspons dalam kerangka proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan kemandirian lokal.

### 3. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering di temukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, demikian pula sebaliknya

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal.

---

<sup>6</sup>Ibid

<sup>7</sup>Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta Cipta, Jakarta, 2000, hlm.66

---

<sup>5</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 805

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada orang lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat di peroleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>8</sup>

## E. Kerangka Konseptual

1. Model adalah pola (contoh, acuan, ragam) dari sesuatu yang akan dibuat atau dihasilkan.<sup>9</sup>
2. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 219.

<sup>9</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Pelajaran Bahasa Indonesia*, Pendidikan Luar Sekolah, Direktur Jenderal Pendidikan dasar dan Menengah, Jakarta, 1984, hlm. 75

<sup>10</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

3. Negara Kesatuan Republik Indonesia Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.<sup>11</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1) Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian Skripsi ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-perundangan dan putusan pengadilan. Dalam hubungan ini dilakukan pengukuran peninjauan hukum model otonomi daerah yang pernah berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sifat penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang dilakukan bersifat menggambarkan hasil penelitian tersebut. Atau penelitian yang dilakukan terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.<sup>12</sup>

### 2) Metode dan Alat Pengumpul Bahan Hukum

Pengumpulan data berupa bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu menghimpun data dengan melakukan penelaahan bahan kepustakaan atau bahan sekunder untuk mendapatkan konsep teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian pendahulu yang berhubungan dengan objek yang diteliti yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah. Data Sekunder pada umumnya dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan segera.<sup>13</sup> Menurut Soejono Soekanto data sekunder dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian :<sup>14</sup>

<sup>11</sup>Pasal 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>12</sup>Bambang sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm, 41-42.

<sup>13</sup>Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta, 1984, hlm. 12.

<sup>14</sup>Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2006, hlm. 23.

## 1. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang di peroleh dari undang-undang antaralain, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dan Undang-Undang No. 1 tahun 1957 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang pemerintahan Daerah

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan penelitian yang berasal dari literatur dan hasil penelitian para ahli sarjana yang berupa buku-buku yang berkaitan dengan pokok pembahasan.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Data yang penulis peroleh dari kamus ensiklopedia dan Internet atau media cetak lainnya yang dapat menunjang kesempurnaan dalam penelitian ini.

## 3) Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpul data untuk penelitian hukum normatif digunakan metode kajian kepustakaan atau studi dokumenter..

## 4) Analisis Data

Analisis permasalahan dilakukan secara kualitatif. Analisis kualitatif merupakan suatu penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis ataupun secara lisan dan perilaku nyata. Sebagai langkah akhir analisis data dalam penelitian ini adalah penarikan kesimpulan secara deduktif, yaitu penarikan kesimpulan dari hal yang bersifat umum kepada yang bersifat khusus.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Model Otonomi Daerah Yang Pernah Berlaku Di Negara Kesatuan Republik Indonesia

Jika merunut sejarah pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh pelaksanaan Pemerintahan Daerah sebelum kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana pada waktu itu sistem yang di bangun sangat dipengaruhi oleh politik pendudukan dari Negara penjajah. Politik pemerintahan penjajah Hindia Belanda menerapkan sistem sentralisasi yang menekankan kemudahan kontrol atas daerah jajahan. Sistem sentralisasi diwujudkan dalam ketentuan *Reglement Het Beleid Der Regeling Van Nederlandsch Indie* yang sering disingkat "RR". Aturan ini mematikan peran Pemerintahan Daerah jajahan dalam melakukan improvisasi pelaksanaan pemerintahan karena semua kebijakan harus sepengetahuan (melalui pengesahan dari pemerintah pusat yang berada di Nederland (pusat pemerintahan Negara Belanda)).<sup>15</sup>

#### 1. Otonomi Daerah pada Masa Orde Lama.

Dilahirkan dua Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah, yang pertama yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang kedudukan peraturan mengenai komite nasional daerah Undang-Undang ini sangat singkat, yang hanya memuat enam pasal yang ditetapkan ada tanggal 23 November 1945. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 mengatur pembentukan KND (Komite Nasional Daerah), sebagaimana kita ketahui bahwa pada masa awal kemerdekaan setelah proklamasi, bangsa Indonesia belum memiliki perangkat kenegaraan yang memadai, sehingga diaturlah bahwa pada masa awal kemerdekaan KNIP (Komite

<sup>15</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Op.Cit*, hlm.114

Nasional Indonesia Pusat) menyelenggarakan semua tugas-tugas lembaga kenegaraan, sampai terbentuknya lembaga negara seperti yang dimaksud dalam UUD 1945.

Dengan demikian pelaksanaan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah pada orde lama, agak sukar untuk mengadakan penilaian secara umum, akan tetapi melihat beberapa muatan Undang-Undang yang pernah berlaku, maka dapat disimpulkan bahwa pada masa orde lama utamanya pada saat Undang-Undang No. 1 tahun 1945, dan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dan Undang-Undang No. 1 tahun 1957 daerah-daerah masih diberi keleluasaan yang besar untuk berotonomi, akan tetapi pasca Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959 pemerintahan daerah telah benuansa sangat sentralisasi.

## **2. Otonomi Daerah di Masa Orde Baru.**

Pemerintah orde baru pada awalnya hadir sebagai koreksi atas kegagalan pemerintah orde lama.<sup>16</sup> Koreksi tersebut sebagaimana disampaikan oleh Jenderal Soeharto, tokoh supersemar yang kemudian menjadi presiden paling lama ini adalah sebagaimana disampaikan pada pembukaan Kongres Luar Biasa Kesatuan dan keutuhan partai nasional Indonesia, Soeharto (dalam LP3ES, 1988:134) menyatakan sebagai berikut: Ketiga penyelewengan dimaksud adalah;

- a. Radikalisme PKI
- b. Terjadinya oportunistik politik yang didorong oleh ambisi pribadi
- c. Terjadinya penyelewengan ekonomi.

Kehadiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah diyakini akan mampu menciptakan stabilitas daerah, dengan demikian eksekutif diberi kewenangan yang sangat besar sebagai penguasa tunggal di daerah. Walaupun demikian Undang-Undang

tersebut dinyatakan bahwa pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD, akan tetapi tidak ada balances sama sekali, sebab sebagaimana di pusat, di daerah DPRD juga hanya merupakan tukang stempel untuk kepentingan eksekutif.<sup>17</sup>

Pemilihan kepala daerah yang dilakukan DPRD adalah retorika belaka, sebab siapa yang harus jadi telah ditetapkan sebelumnya termasuk siapa mendapatkan berapa suara. Apabila skenario tidak berhasil, dan calon yang diunggulkan ternyata tidak terpilih, maka pemerintah pusat akan dengan mudah memilih/mengangkat kembali orang yang telah diprioritaskan tersebut, sebab hasil pemilihan DPRD kemudian diajukan kepada pusat, dan pusat bebas menentukan siapa yang akan dilantik dari hasil usulan/hasil pemilihan tersebut (Pasal 15 UU No. 5 tahun 1974).

## **3. Otonomi Daerah pada Masa Reformasi**

Krisis moneter yang melanda asia kemudian menjadi momentum untuk menggusur pemerintahan orde baru. Harus diakui bahwa terlepas dari keberhasilannya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerintah orde baru telah gagal menciptakan sistem politik dan kehidupan bernegara yang demokratis.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, rezim orba dinilai tidak adil oleh daerah-daerah yang memiliki nilai lebih dalam arti memiliki sumber daya alam yang berlimpah. Ketidakadilan tersebut ditandai dengan pengaturan sistem pemerintahan daerah yang sentralistis, berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah Undang-Undang No. 5 tahun 1974 dibuat dengan asumsi bahwa dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya daerah akan menjadi tidak respek terhadap pemerintah pusat yang pada akhirnya akan menyebabkan disintegrasi. Dalam bidang pemerintahan daerah,

---

<sup>16</sup> Drs. Josef Riwo Kaho, MPA. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, hlm.31

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm.37.

Habibie menjawab tuntutan daerah kaya, dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang pertimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Kedua Undang-Undang tersebut secara substansial sangat berbeda dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah. Dalam beberapa hal Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dianggap telah menganut asas-asas federalism, sering dengan semakin sedikitnya kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat di daerah. Dalam pasal 7 Undang-Undang No. 22 tahun 1999, yang menegaskan bahwa kewenangan pemerintah pusat di daerah hanya meliputi:

- a. Bidang pertahanan
- b. Bidang moneter dan fiskal
- c. Bidang politik luar negeri
- d. Bidang peradilan
- e. Agama

Megawati Soekarno Putri yang rasionalis telah banyak diprediksi sebelumnya, bahwa pemerintahannya tidak akan sungguh-sungguh menangani pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 dalam banyak hal kedua Undang-Undang tersebut mengandung banyak persoalan. Di era Megawati Soekarnoputri dengan Mendagrinya Hari Sabarno, timbul upaya-upaya untuk merevisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, padahal UU tersebut belum sepenuhnya dijalankan, berhubung masih banyaknya aturan pelaksanaan kedua Undang-Undang tersebut yang belum dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>18</sup>

Kebijakan tentang Pemerintahan Daerah yang lahir berdasarkan pembabakan waktu diatas sangat bervariasi baik secara formal maupun material. Meskipun UUD 1945 yang menjadi acuan Konstitusi telah menetapkan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah, tetapi dalam perkembangan

sejarahnya ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik kalangan elit politik pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisis sejak Tahun 1945, akan terlihat bahwa perubahan-perubahan konsepsi otonomi banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu. Hal itu terlihat jelas dalam aturan-aturan mengenai Pemerintahan Daerah sebagaimana yang terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah.

Negara Kesatuan seperti Indonesia, desentralisasi merupakan pengalihan atau pelimpahan kewenangan secara teritorial atau kewilayahan yang berarti pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di dalam Negara dan fungsional yang berarti pelimpahan kewenangan kepada organisasi fungsional (teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Desentralisasi mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Pelaksanaan desentralisasi dalam Negara Kesatuan berarti memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat, tetapi tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat Negara yang dapat mendorong lahirnya Negara.

Desentralisasi dapat menjadi instrumen (alat) dalam mencapai tujuan Negara dan keseimbangan antara kebutuhan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, keutuhan Kesatuan dan persatuan bangsa dapat tercipta. Konsep demikian memberikan pemahaman bahwa pembagian kekuasaan atau kewenangan pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip pokok, yaitu kewenangan pemerintahan yang secara absolut tidak diserahkan kepada daerah karena bersangkutan paut dengan kepentingan kehidupan bangsa dan tidak ada kewenangan atau kekuasaan

---

<sup>18</sup>*Ibid*, hlm 107

pemerintahan yang diserahkan 100% (seratus persen) atau sepenuhnya kepada daerah, kecuali kewenangan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat.

Hal tersebut menjadi sangat penting karena di satu sisi, penguatan pemerintahan di daerah melalui desentralisasi tanpa pengaturan yang tegas dalam peraturan perundang-undangan akan membuat “kabur” makna otonomi, di sisi lainnya pembelengguan makna otonomi akan menggiring penyelenggaraan pemerintahan kepada sendi-sendi sentralisasi, yang secara langsung bertentangan dengan kaidah mendasar dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar penyelenggaraan Negara (pemerintahan) di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Dampak Otonomi Daerah Zaman Orde Lama, Orde Baru, Reformasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia**

### **1. Orde lama**

Dampak otonomi daerah zaman orde lama adalah terbentuknya beberapa Undang-Undang sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948
- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957
- d) Panpres Nomor 6 Tahun 1959
- e) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Selama kurang lebih 60 tahun Indonesia merdeka, otonomi daerah turut mengiringi pula perjalanan bangsa Indonesia. Pada masa Orde Lama otonomi daerah belum sepenuhnya dilaksanakan, karena pimpinan negara yang menerapkan demokrasi terpimpin cenderung bersikap otoriter dan sentralistis dalam melaksanakan pemerintahannya. Dampak dari otonomi daerah pada masa orde lama terbentuklah beberapa Undang-Undang sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang otonomi daerah

Merupakan undang-undang pertama RI yang mengatur sistem Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1948 Tentang pemerintahan daerah

Membagi daerah di Indonesia menjadi tiga daerah otonom, yaitu Provinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil). Sedangkan Karesidenan meskipun mempunyai DPRD tidak ditetapkan sebagai daerah otonom. Hal ini berbeda dari undang-undang sebelumnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 juga lebih detail dalam mengatur pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal 2 Undang-Undang nomor 22 Tahun 1948 yang menyatakan bahwa :

- a) Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD
- b) Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari Anggota DPRD
- c) Kepala Daerah menjabat Ketua dan Anggota DPD

Dengan demikian maka yang memegang kekuasaan tertinggi di daerah adalah DPR dan DPD..

- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang pokok-pokok pemerintahan daerah

Pembagian daerah-daerah oleh undang-undang ini dilakukan dengan menyebut tingkatannya, yaitu tingkat I dan tingkat II. Demikian pula penyebutan lembaga daerahnya (DPRD dan DPD) jika diikuti dengan tingkatan hal itu berarti mengacu pada tingkat daerah tersebut, yaitu daerah tingkat I meliputi daerah Provinsi, termasuk daerah Istimewa. Sedangkan daerah tingkat II adalah merupakan daerah kabupaten atau kotamadya. Apabila tidak disebutkan tingkatannya berarti daerah tersebut adalah daerah swatantra atau daerah istimewa.

- c. Penpres Nomor 6 Tahun 1959 Tentang pemerintahan daerah

Penpres ini menentukan bahwa kepala daerah adalah alat pemerintah pusat dan alat pemerintah daerah. Sebagai alat pemerintah pusat maka kepala daerah bertugas mengurus ketertiban dan keamanan umum di daerah; mengkoordinasikan antara jawatan pemerintah pusat di daerah dengan

pemerintah daerah; melakukan pengawasan jalannya pemerintahan daerah; dan menjalankan kewenangan umum lainnya yang terletak dalam bidang urusan pemerintah pusat.

d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang pokok pemerintahan daerah

## 2. Orde Baru

Demikian pula pada masa pemerintahan Orde Baru dengan demokrasi Pancasilanya, pelaksanaan pemerintahan masih cenderung bersifat sentralistis dan otoriter. Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Mengacu pada UU ini, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku Selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ini juga meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip:

- a. Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya;
- b. Dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah; dan
- c. Tugas Pembantuan, tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah

Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

## 3. Reformasi

Dampak otonomi daerah pasca reformasi sebagai berikut:

- a) Terdapat kesenjangan dan ketimpangan yang cukup besar antara pembangunan yang di laksanakan di kota-kota besar, khususnya ibukota Jakarta.
- b) Adanya eksploitasi besar-besaran terhadap Sumber Daya Alam (SDA) di daerah yang kaya namun berbanding terbalik dengan pembangunan di daerah tersebut seperti Papua.
- c) Adanya anggapan otonomi daerah adalah kebebasan tanpa batas untuk melaksanakan pemerintahan sesuai dengan harapan dan dambaan mereka.

Dan juga terbentuk beberapa Undang- Undang sebagai berikut;

- a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999
- b. Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004
- c. Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008
- d. Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014
- e. Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015

Pada masa Reformasi tuntutan untuk melaksanakan otonomi daerah sangat gencar sehingga pemerintah secara serius pula menyusun kembali Undang-undang yang mengatur otonom daerah yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah 2 tahun melalui masa transisi dan sosialisasi untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah tersebut, maka otonomi daerah secara resmi berlaku sejak tanggal 1 Januari 2001. Di satu sisi ada masyarakat yang pasif dan pesimis terhadap keberhasilan kebijakan otonomi daerah, mengingat pengalaman-pengalaman pelaksanaan otonomi daerah pada

masa lalu. Kelompok masyarakat ini tidak terlalu antusias memberikan dukungan ataupun menuntut program-program yang telah ditetapkan dalam otonomi daerah. Di sisi yang lain ada kelompok masyarakat yang sangat optimis terhadap keberhasilan kebijakan otonomi daerah karena kebijakan ini cukup aspiratif dan didukung oleh hampir seluruh daerah dan seluruh komponen.

Sekarang ini di Indonesia pelaksanaan otonomi daerah masih menyisakan beberapa masalah, seperti makin banyaknya daerah-daerah yang menginginkan pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru dan masih buruknya kualitas pejabat di daerah sehingga penyelenggaraan otonomi daerah menjadi rawan penyelewengan dari pihak-pihak tertentu. Masalah ini tentunya harus segera diselesaikan untuk mewujudkan negara Indonesia yang sesuai dengan cita-cita pembentukannya.

Berakhirnya orde baru pada tahun 1998, terdapat sejumlah permasalahan terkait dengan sistem ketatanegaraan dan tuntutan daerah-daerah terutama daerah yang selama ini telah memberikan kontribusi yang besar dengan kekayaan alam yang dimilikinya seperti Aceh agar diberikan otonomi daerah. Mereka mengancam apabila daerah-daerah mereka tidak diberi otonomi yang lebih maka Indonesia akan menghadapi disintegrasi. Wacana otonomi daerah kemudian bergulir sebagai alternatif untuk menjawab permasalahan sosial dan ketatanegaraan Indonesia yang dianggap perlu diganti. Inilah yang menjadi latar belakang otonomi daerah di Indonesia.<sup>19</sup>

### C. Wacana Model Ideal Konsep Otonomi Daerah Untuk NKRI

Otonomi daerah yang kita alami di Indonesia saat ini terasa begitu absurd. Di satu sisi banyak daerah yang mengalami kemajuan luar biasa dan terkenal dengan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, di sisi lain lebih banyak daerah yang makin “ kacau” dan bisa dikatakan hidup segan, mati tak mau. Otonomi daerah yang diharapkan mampu mendekatkan negara pada rakyatnya beralih menjadi pemangsa rakyat oleh

negara. Kesejahteraan sebagai tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan hanyalah utopia dalam janji kampanye belaka.

Desentralisasi merupakan pilihan para founding fathers kita dalam penyelenggaraan negara sebagaimana tercantum dalam pasal 18 UUD 1945. Desentralisasi dianut demi tercapainya efektivitas pemerintahan dan demi terlaksananya demokrasi dari atas sampai bawah (*grassroots democracy*). Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi, muncullah daerah-daerah otonom, yaitu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Yang diatur dan diurus adalah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan pemerintah pusat kepada daerah. Teknik yang dapat dipakai untuk menetapkan bidang mana yang menjadi urusan pemerintah pusat dan mana urusan daerah ada beberapa yaitu:

- a. Sistem residu dimana ditentukan dulu wewenang pusat, sisanya menjadi wewenang daerah.
- b. Sistem material dimana tugas pemerintah daerah ditetapkan satu per satu secara liminitif dan terinci.

Faktor-faktor yang mendukung agar tercapainya otonomi daerah yang ideal menurut Josef Riwo Kaho adalah;

- a. Faktor manusia  
Penyelenggaraan otonomi daerah hanya dapat berjalan dengan sebaik-baiknya apabila manusia pelaksananya baik, dalam arti mentalitas maupun kapasitasnya. Manusia merupakan unsur dinamis yang berfungsi sebagai subyek penggerak pemerintahan. Manusia pelaksana pemerintahan daerah antara lain:

1. Kepala daerah dan DPRD : Beban tugas mereka sangat berat, sehingga untuk menduduki jabatan ini juga memerlukan kualifikasi yang sebanding dengan beban tugasnya. Faktor pengalaman dan pendidikan menempati posisi penting dalam

<sup>19</sup><http://otonomidaerah.com/latar-belakang-otonomi-daerah>

menenmpa Kepala Daerah dan DPRD.

2. Aparatur pemerintahan daerah ; sebagai unsur pelaksana, aparatur pemerintah daerah memiliki peran vital dalam keseluruhan proses penyelenggaraan otonomi daerah. Melihat beban tugas yang demikian berat dengan banyaknya wewenang yang diberikan kepada daerah, perlu langkah sistematis untuk meningkatkan kemampuan aparatur pemerintahan daerah. Syarat pendidikan, pengalaman organisasi dan peningkatan skenario latihan, kursus dan sebagainya.
3. Masyarakat : Penyelenggaraan pemerintah daerah bukan semata-mata dipundak pemerintah daerah, tetapi juga di pundak masyarakat secara keseluruhan. Masyarakat daerah dapat berpartisipasi baik secara parsial maupun holistik, sesuai dengan kompetensi, masalah, keahlian, dan yuridiksi yang dimilikinya. Partisipasi masyarakat menyangkut empat hal penting yaitu: Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan, partisipasi dalam proses pelaksanaan, partisipasi dalam menikmati hasil, partisipasi dalam proses evaluasi.
- b. Faktor keuangan  
Kemampuan keuangan ini merupakan salah satu indikator penting guna mengukur tingkat ekonomi suatu daerah. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari cukup tidaknya kemampuan daerah dalam bidang keuangan. Keuangan daerah digunakan untuk membiayai pembangunan daerah yang bersangkutan. Sumber – sumber keuangan daerah dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu:
  1. Pendapatan asli daerah (PAD) : hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, hasil dinas

daerah, dan hasil usaha daerah lain yang sah.

2. Sumber pendapatan non-asli daerah (non-PAD)  
Selama ini penghasilan daerah sangat rendah ,sehingga untuk operasional pemerintah daerah masih banyak menggantungkan subsidi keuangan dari pusat.

c. Faktor peralatan

Peralatan merupakan instrumen perantara dan pembantu bagi aparatur pemerintah daerah dalam melaksanakan berbagai tugas pekerjaannya. Untuk memperlancar jalanya penyelenggaraan tugas pemerintah daerah maka diperluakan sejumlah alat yang cukup memadai, baik kuantitas maupun kualitasnya. Keterbatasan peralatan yang dimiliki daerah dapat menyulitkan aparatur dalam melaksanakan fungsi *public service*.

d. Faktor organisasi dan manajemen  
Untuk dapat mewujudkan organisasi yang baik dan sehat maka dalam setiap organisasi perlu diterapkan asas – asas atau prinsip – prinsip tertentu. Asas – asas ini merupakan sarana prantara menciptakan iklim yang baik mencapai tujuan organisasi. Tujuan yang jelas merupakan hal yang pokok dalam tiap organisasi dan landasan bagi organisasi dalam melaksanakan kegiatan – kegiatan. Asas selanjutnya yaitu asas pembagian kerja, pembagian kerja harus diikuti pula oleh pendelegasian wewenang, sehingga pelaksanaan bidang tugas dapat sepenuhnya menjadi tanggung jawab seseorang. Koordinasi merupakan asas lain yang harus ditetapkan, koordinasi dimaksudkan untuk menjamin kesatuan tindakan guna meramalkan dan mencegah terjadinya krisis. Asas berikutnya yaitu pengontrolan, kontrol merupakan hal penting dalam organisasi. Setiap orang memiliki keterbatasan dalam mengontrol

jumlah besar bawahan. Untuk bisa mengontrol bawahan secara efektif, pemimpin harus memiliki rentang kontrol dan batas – batas toleransi. Asas terakhir yaitu komando, kesatuan komandi penting untuk menghindari terjadinya konflik atau kesimpangsiuran dan mempertegas kejelasan dalam pertanggungjawaban. Disamping faktor organisasi, yang tidak kalah penting adalah manajemen. Manajemen memiliki lima fungsi pokok yaitu:

1. Perencanaan : perencanaan memiliki arti strategis sebab dapat membantu organisasi menyesuaikan diri dengan lingkungan
2. Pengorganisasian : pengorganisasian mempertegas garis wewenang, tugas dan kewajiban, mempermudah koordinasi dan integrasi, menghindari terbengkalainya tugas dan pekerjaan mempertegas seluruh perintah, tanggung jawab dan komunikasi.
3. Penyusunan personalia : merupakan fungsi manajemen yang berkaitan dengan recruitment tenaga, penempatan pada posisi yang sesuai dengan kemampuannya, pemberian latihan serta pengembangan anggota.
4. Pengarahan : pengarahan merupakan langkah konkretisasi dari segala tujuan dan rencana yang diperankan oleh seorang pemimpin.
5. Pengawasan : pengawasan merupakan fungsi terakhir yang sangat penting dalam setiap organisasi. Dengan pengawasan dapat diukur kemajuan yang dicapai, mencegah terjadinya penyimpangan sehingga memudahkan tindakan korektif. Pengawasan diperlukan untuk menjamin tetap berjalannya

suatu pekerjaan sesuai dengan yang telah direncanakan.<sup>20</sup>

Dinamika perubahan kebijakan pemerintah daerah di Indonesia pasca reformasi mengalami perubahan dari undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 menjadi undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan undang-undang 32 Tahun 2004 menjadi undang-undang 23 Tahun 2014 dan kembali dirubah menjadi undang-undang Nomor 9 Tahun 2015. Demi tuntutan masyarakat serta kondisi masing-masing daerah, maka kemudian pemerintah melakukan perubahan kebijakan pengolahan hubungan pusat dan daerah yang melahirkan berbagai perubahan undang-undang pemerintahan daerah.

## PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bab pembahasan maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

### A. Kesimpulan

1. Adanya otonomi daerah merupakan sebuah toleransi pemerintah pusat terhadap Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Namun perlu dipahami bahwa dari segi organ, fungsi, kewenangan dalam otonomi daerah di Indonesia pun sebenarnya tetap terdapat pembatasan. Namun hal ini tidak berpengaruh terhadap kedaulatan Negara Kesatuan karena daerah disini berada pada posisi tetap menghormati dan berada pada kedaulatan Negara Kesatuan bukan atas dasar kedaulatan sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa di Indonesia pemerintahan berjalan dengan tetap

---

<sup>20</sup> Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, Hlm.29

mengakomodir 2 kutub yakni antara kutub sentralisasi dan desentralisasi.

a. Model otonomi daerah pada masa Orde Baru

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Seperti undang-undang yang sebelumnya undang-undang tentang pemerintahan daerah ini berdasarkan desentralisasi dengan berprinsipkan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Akan tetapi dalam pelaksanaannya otonomi daerah dalam kurun waktu Era Orde Baru otonomi daerah ini cenderung sentralistik dibawah pemerintahan yang otoriter, sehingga prinsip demokrasi dalam kelangsungan tidak berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan.

b. Model otonomi daerah pada masa Reformasi

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan koreksi total atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah, dalam upaya memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah sesuai dengan cita-cita UUD 1945. Munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan yang disempurnakan beberapa kali sampai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 mengenai pemerintahan daerah merupakan jawaban atas berbagai pertanyaan seputar rekonstruksi hubungan pusat daerah. Bentuk realisasi terjadinya amandemen keempat UUD 1945, khususnya pada pasal 18 UUD 1945. Produk-produk hukum tersebut menjadi suatu formulasi yang memberikan warna baru dalam upaya memperbaiki hubungan pusat Daerah.

2. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia tentunya memiliki dampak baik positif maupun negatif. Pada dasarnya dampak positif daerah ialah biasanya daerah lebih mampu melihat persoalan yang mendasar pada daerah masing-masing, jadi otonomi daerah akan membuat

daerah itu lebih maju, berkembang dan bersaing dengan daerah-daerah lain tanpa takut dianaktirikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dampak negatif atau kelemahan yang mendasar pada sistem otonomi daerah adalah daerah suka 'kebablasan' dalam mengatur daerahnya. suka membuat peraturan daerah yang aneh-aneh demi mengisi kas daerah. Hal mana yang berdampak pada kesejahteraan warga daerah itu sendiri. jadi sebaiknya otonomi daerah diterapkan dengan pengawasan yang ketat dari pemerintah pusat. Pada masa Orde lama otonomi belum sepenuhnya dilaksanakan, karena pimpinan negara yang menerapkan demokrasi cenderung bersikap otoriter dan sentralistik dalam melaksanakan pemerintahannya. Demikian pula pada masa orde baru tidak begitu berbeda jauh, dengan demokrasi pancasilanya, pelaksanaan pemerintahan masih cenderung bersifat sama yaitu sentralistik dan otoriter. Sedikit lebih berbeda pada masa reformasi karena tuntutan untuk melaksanakan otonomi daerah sangat gencar sehingga pemerintah secara serius pula menyusun kembali Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dengan melalui masa transisi dan sosialisasi untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah, akan tetapi tidak jarang terjadi sengketa antar daerah yang memperebutkan batas wilayah dan juga perebutan sumber pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah.

3. Model ideal konsep otonomi daerah untuk NKRI

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi ini, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus

kekuasaan pemerintah bergerak dari daerah tingkat pusat maka diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah. Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dilihat sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin perasaan diberlakukan tidak adil yang muncul diberbagai daerah di Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah itu sendiri.

#### 4. Saran

1. Bahwa kekhawatiran adanya disintegrasi ketika munculnya otonomi daerah maka perlu adanya upaya untuk merefitalisasi wawasan nusantara guna meningkatkan nasionalisme dalam diri setiap individu sehingga tidak terjadi disintegrasi. Bukanlah sebuah otonomi daerah ketika pemerintah daerah tidak aspiratif terhadap masyarakat di daerah. Disini bagaimana dengan otonomi daerah pemerintah daerah harus mampu membangun komitmen bersama dan melibatkan masyarakat dalam Pengembangan rumah tangga daerah.
2. Pelaksanaan demokratisasi di Indonesia sudah semakin jelas namun akan sangat timpang ketika demokrasi hanya dimaknai secara prosedural namun substansi demokrasi bagi masyarakat tidak mengetahuinya. Maka disini perlu adanya Pendidikan politik bagi masyarakat. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan bentuk Pendidikan politik dari sisi prosedural saja namun selama ini paradigma masyarakat dalam pilkada

langsung belumlah mampu untuk berpikir secara rasional, dalam memilih calon kepala daerah saat ini masih berkuat pada alasan-alasan primordial dan finansial. Sehingga ketika masyarakat telah sadar dan rasional dalam keikutsertaannya dalam PILKADA langsung maka diharapkan masyarakat mampu memilih figur pemimpin daerah yang siap dalam Pemerintahan Daerah dan terbentuklah Pemerintahan Daerah yang baik.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusidan Konstitusialisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta
- Hanif, 2003, *Teori dan Praktek Pemerintahan*, Grafindo, Jogjakarta.
- Hernadi Affandi, Tarik Ulur Desentralisasi vs Sentralisasi, *Artikel*, Pikiran Rakyat Cyber Media, 03 Januari 2005.
- Koesomahatmadja, R.D.H., 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung
- MD, Mahfud, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta Cipta, Jakarta.
- Stroink, F.A.M. dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sunggono, Bambang, 1997, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soekanto, Soejono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soekanto, Soejono dan Sri Mamuji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu, 2002, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sujamto, 1990, *Otonomi Daerah dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Kaho, JosefRiwu, 2001, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta

**B. Jurnal/ Kamus/ Makalah**

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan,  
*Pelajaran Bahasa Indonesia*.

**C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintah Daerah  
Undang-undang Dasar 1945 Republik  
Indonesia.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004  
tentang Pemerintahan

**D.Web**

<http://otonomidaerah.com/latar-belakang-otonomi-daerah>

<http://www.kompas.com>, diakses,  
tanggal, tanggal 2 Juni 2016