

5-31-2022

Kewenangan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Ahmad Farhan Hamid

Commission for the Study of State Constitutional of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia

Saripudin Saripudin

Commission for the Study of State Constitutional of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem>



Part of the [Constitutional Law Commons](#)

Recommended Citation

Hamid, Ahmad Farhan and Saripudin, Saripudin (2022) "Kewenangan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*: Vol. 2: No. 1, Article 3.

DOI: 10.7454/JKD.v2i1.1203

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem/vol2/iss1/3>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Konstitusi & Demokrasi by an authorized editor of UI Scholars Hub.

KEWENANGAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Ahmad Farhan Hamid dan Saripudin

Komisi Kajian Ketatanegaraan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Email: afh_1953@yahoo.com

Naskah dikirim: 7 Februari 2022

Naskah diterima untuk diterbitkan: 3 Juni 2022

Abstract

This paper describes the development of the authority of the regional government in governmental affairs, and it closed by an effort to see the future of regional autonomy in the unity state of Indonesia.

Keywords: *regional autonomy, special autonomy, special regional*

Abstrak

Tulisan ini menguraikan perkembangan kewenangan pemerintahan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (urusan pemerintahannya), yang ditutup dengan upaya melihat masa depan otonomi daerah dalam negara kesatuan Indonesia.

Kata kunci: *otonomi daerah, otonomi luas, otonomi khusus, daerah istimewa*

I. Pendahuluan

Dua puluh tahun reformasi, sejak kejatuhan Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998, Indonesia sudah menerbitkan tiga UU Pemerintahan Daerah, 1999, 2004, dan 2014, ditambah UU Perubahan tahun 2008 yang cukup panjang. Legislasi yang banyak itu sebanding dengan 25 tahun awal Indonesia merdeka dalam tiga zaman pemerintahan, yaitu masa revolusi (1945-1950), masa Demokrasi Parlementer (1950-1959), dan masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), yang melahirkan empat UU, dengan beberapa UU Perubahan yang berisi hanya satu-dua pasal.

Fenomena di atas hanya mengafirmasi bahwa otonomi daerah atau tepatnya hubungan pusat dan daerah tetap menjadi isu politik yang belum selesai. Masyarakat masih memandang otonomi daerah secara terbelah. Di satu sisi, otonomi daerah yang dibangun dikeluhkan sudah kebablasan. Megawati Soekarnoputri,¹ Hendarmin Ranadireksa (mantan Wantimpres),² Gunawan Sumodiningrat (Guru Besar Ekonomi UGM),³ dan Ngesti D Prasetyo (Kepala Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Unibraw Malang)⁴, misalnya, mengeluhkan hal itu. Mereka melihat otonomi daerah sudah kebablasan karena bukan saja mengakibatkan pemekaran daerah baru yang kelewat massif, tetapi juga kewenangan terlalu

¹Umi Kalsum, "Mega: Otonomi Daerah Kebablasan", <http://www.viva.co.id/berita/politik/71956-mega-otonomi-daerah-kebablasan>, diakses pada 1 Oktober 2022.

²Vanroy Pakpahan, "Otonomi Daerah Diusulkan untuk Dihapuskan", <http://www.tribunnews.com/nasional/2010/07/20/otonomi-daerah-diusulkan-untuk-dihapuskan>, diakses pada 1 Oktober 2022.

³"Guru Besar UGM: Otonomi Daerah Kebablasan", <http://www.timlo.net/baca/25883/guru-besar-ugm-otonomi-daerah-kebablasan/>, diakses pada 1 Oktober 2022.

⁴"Otonomi Daerah Kebablasan, Peran Inspektorat Mesti Diperkuat", http://www.rri.co.id/purwokerto/post/berita/406526/kilas_berita_otonomi_daerah_kebablasan_peran_inspektorat_mesti_diperkuat.html, diakses pada 1 Oktober 2022.

luas yang diberikan kepada daerah telah memunculkan “raja-raja kecil” dan menyuburkan praktik kekuasaan yang kolusif dan koruptif. Karena itu, mereka mengusulkan perubahan desain otonomi daerah, seperti: menggeser paradigma UU Pemerintahan Daerah, dari khas birokrasi yang mengutamakan perluasan kewenangan menjadi paradigma substantif yang mengedepankan pengembangan kapasitas atau pembangunan sumber daya manusia; menghapus otonomi daerah pada tingkat kabupaten/kota dan mengirimkannya kepada provinsi; serta mempersulit pembentukan daerah baru.

Pandangan berbeda dikemukakan antara lain oleh dua guru besar Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung, yaitu Prof. Rizal Djalil (Guru Besar Luar Biasa FISIP UNPAD) dan Prof. Utang Suwaryo (Guru Besar Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD). Prof. Rizal Djalil merekomendasikan agar pemerintah dan DPR mengubah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. “Bukan lagi otonomi khusus, dia harus menjadi otonomi diperluas,” katanya.⁵ Sedangkan Prof. Utang Suwaryo merekomendasikan agar status otonomi khusus bisa diberikan kepada daerah lain, selain Aceh, Papua, dan Yogyakarta (*sic!*). “Tetapi *biasanya* adalah kewenangan dan potensi yang dimiliki oleh daerah, bukan politis,” tegas Prof. Utang. Menurutnya, otonomi daerah mempunyai nilai penting hanya bila “kesejahteraan dan kemakmuran dapat terjamin meningkat”.⁶

Dua pandangan yang bertentangan di atas, otonomi daerah yang kebablasan, atau perlunya otonomi yang diperluas dan pemberlakuan otonomi khusus bukan untuk daerah tertentu saja, merupakan sedikit dari banyak isu panas seputar otonomi pemerintahan daerah dalam ketatanegaraan Indonesia setelah reformasi politik 1998 dan perubahan konstitusi 1999-2002. Tulisan ini mencoba mengurai secara singkat sengkabut dan masa depan otonomi daerah dalam negara kesatuan Indonesia yang berdiri sejak proklamasi 1945 di atas politik desentralisasi.

II. Otonomi Luas dalam Lintasan Sejarah

Gagasan otonomi luas bukanlah ide baru dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Gagasan itu sudah ada dalam perbincangan para Bapak Bangsa dalam sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia), dan undang-undang yang diterbitkan setelahnya. Meski Penjelasan UUD 1945, Pasal 18, hanya menegaskan bahwa sebagai negara kesatuan (*eenheidsstaat*), Indonesia tidak mengenal negara dalam negara; bahwa di bawah negara hanya ada daerah, yang terdiri dari “daerah provinsi”, yang dibagi ke dalam “daerah yang lebih kecil”; dan bahwa susunan pemerintahan daerah harus “memandang dan mengingat” dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara bagi daerah yang bersifat otonom dan hak-hak asal-usul bagi daerah yang bersifat istimewa; namun, penjelasan yang demikian lahir dari suatu dialog panjang di sidang PPKI pada tanggal 18 Oktober 1945.

Daerah yang bersifat otonom, ujar Dr. M. Amir (Sumatera) dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, diberi pemerintahan yang *berhak mengurus rumah-tangganya sendiri dengan seluas-luasnya*.⁷ “Pemerintahan daerah... [perlu] diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri...., yaitu dengan mengadakan suatu peraturan yang akan menyerahkan kepada pemerintahan daerah kekuasaan

⁵Artanti Hendriyana, “Setelah 14 Tahun, Otonomi Khusus Papua Masih Alami Kendala”, www.unpad.ac.id/2015/03/setelah-14-tahun-otonomi-khusus-papua-masih-alami-kendala/, diakses 9 September 2022.

⁶*Ibid.*

⁷*Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998), hlm. 545.

penuh untuk mengurus keperluan daerahnya sendiri,” ajak Dr. GSSJ Ratulangi (Sulawesi).⁸ Mr. Soepomo (Jawa) mengafirmasi pernyataan kedua anggota PPKI tersebut. “Di sini hal itu dicatat sebagai putusan rapat ini; kemudian, jika kita membuat undang-undang tentang pemerintahan daerah, harus dihormati keinginan rapat, bahwa pada dasarnya urusan rumah-tangga [daerah] harus diserahkan kepada pemerintah daerah, asal saja dilakukan dengan dasar permusyawaratan, dan tidak boleh membuat peraturan sendiri yang menentang dasar pemerintah pusat,” kata Soepomo⁹ yang pendapatnya mewarnai Penjelasan UUD 1945.

Produk undang-undang pertama yang dikeluarkan Republik Indonesia adalah UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Pasal 2 UU ini menyatakan, “Komite Nasional Daerah..., yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan *mengatur rumah-tangga daerahnya*, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.” Menurut Penjelasan Pasal 2, “mengatur rumah-tangga” itu digunakan untuk makna “lazimnya perkataan otonomi”. Bukan otonomi Jepang, bukan otonomi Belanda, tetapi “otonomi Indonesia”, yang “berdasarkan kedaulatan rakyat”.

Masih menurut Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 1 Tahun 1945, batasan dalam anak kalimat “asal tidak bertentangan dengan...” berarti “suatu kemerdekaan untuk mengatur (*vrijheid van regering*).” Pemerintahan daerah mempunyai tiga lapangan pekerjaan dalam mengatur rumah tangga daerahnya, yaitu mengadakan aturan-aturan (otonomi), menjalankan (*uitvoeren*) aturan-aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah (*medebewind* dan *self government*), dan mengadakan aturan buat suatu hal yang diperintahkan oleh undang-undang umum, dengan penetapan bahwa aturan itu harus disahkan dahulu oleh Pemerintah atasan (otonomi dan *self government*).

“Otonomi Indonesia” selanjutnya diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, selain UU pembentukan daerah. UU Pemerintahan Sendiri 1948, Pasal 1 ayat (1) dan (2), hanya menyebut dua bentuk daerah, yaitu daerah otonom (“yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”) dan daerah istimewa.

Penjelasan [Umum] UU Nomor 22 Tahun 1948 menyatakan bahwa semua daerah di dalam negara Indonesia adalah daerah otonom. “Tentang dasar pemerintahan di daerah istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan pemerintahan ada di tangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Yang berbeda ialah tentang [pengangkatan Kepala Daerahnya.” Ketentuan ini ditegaskan kembali dalam Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 22 Tahun 1948: “Keistimewaan peraturan untuk daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai Kepala Daerah.” Mekanisme pengisian kepala daerah istimewa dalam Pasal 18 ayat (5) dan (6) UU Nomor 22 Tahun 1948 itu berbeda dengan mekanisme pengisian kepala daerah otonom (biasa) dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2).

Kewenangan atau “kemerdekaan untuk mengatur” yang dimiliki daerah otonom dijalankan atas dasar hak otonomi dan hak *medebewind* (tugas pembantuan). Hak yang akhir ini didefinisikan sebagai penyerahan tidak penuh, yaitu penyerahan kewajiban “hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat”. Kewajiban atau kewenangan apa saja yang diurus daerah tidak dirinci dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, sebagaimana juga ditegaskan dalam UU Nomor 1 Tahun 1945 menurut prinsip pengecualian: asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti dinyatakan Soepomo dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, di bagian Penjelasan, hanya disebutkan beberapa contoh urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah (lihat Tabel 1).

⁸*Ibid.*, hlm. 545.

⁹*Ibid.*, hlm. 545.

Menurut Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1948, hak dan kewajiban daerah ditetapkan dalam UU pembentukannya. Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta menetapkan beberapa “urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain” yang menjadi kewenangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY); sebanyak 12 urusan, yang diubah dalam UU Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan UU Nomor 3 Tahun 1950 menjadi 15 urusan (lihat Tabel 1). Kewenangan tambahan dimuat dalam ayat (4): “Urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain dari pada yang tersebut... yang dikerjakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuk menurut Undang-Undang ini, dilanjutkan sehingga ada ketentuan lain dengan Undang-Undang.”

Daftar urusan yang menjadi kewenangan Yogyakarta sebagai daerah istimewa, tidak berbeda dengan daftar urusan yang menjadi kewenangan Provinsi Jawa Barat yang dibentuk berdasar UU Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat. Pasal 4 ayat (1) UU ini, dengan merujuk UU Nomor 22 Tahun 1948, menetapkan 14 urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan Jawa Barat (lihat Tabel 1). Persamaan kewenangan Yogyakarta dan Jawa Barat itu mengafirmasi kebijakan yang tidak membedakan daerah istimewa dengan daerah otonom (biasa), kecuali dalam hal pengisian jabatan kepala daerah (dan wakilnya). Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 11 Tahun 1950 memuat janji penambahan urusan yang akan diserahkan Pemerintah (Pusat) kepada Provinsi Jawa Barat.

Tabel 1
Kewenangan Pemerintahan Daerah Masa Revolusi

No	UU Pemerintahan Sendiri	D.I. Yogyakarta	Jawa Barat
1.	Pengairan	Pengairan, Jalan-jalan, dan Gedung-gedung	Pengairan, Jalan-jalan, dan Gedung-gedung
2.	Pertanian	Pertanian, Perikanan, dan Koperasi	Pertanian, Perikanan, dan Koperasi
3.	Perhewanan	Kehewanan	Kehewanan
4.	Kesehatan	Kesehatan	Kesehatan
5.	Koperasi dan Perindustrian	Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri, dan Perindustrian	Kerajinan, Perdagangan, dan Perindustrian
6.	Pendidikan, Kebudayaan, dan Pengajaran	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan
7.		Umum (Tata Usaha)	Umum (Tata Usaha)
8.		Pemerintahan Umum	Pemerintahan Umum
9.		Agraria	Agraria
10.		Perburuhan dan Sosial	Perburuhan
11.			Sosial
12.		Pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya	Pembagian (Distribusi)
13.		Penerangan	Penerangan
14.		Perusahaan	Perusahaan
15.		Lalu Lintas dan Angkutan Bermotor	

Sumber: UU Nomor 22 Tahun 1948; UU Nomor 3 Tahun 1950; UU Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan UU Nomor 3 Tahun 1950; UU Nomor 11 Tahun 1950.

Setelah sebentar menjadi negara federal atau serikat (1949-1950), Indonesia kembali menjadi negara kesatuan tahun 1950, berkat Mosi Integral Mohammad Natsir yang disampaikan dalam sidang DPR RIS tanggal 3 April 1950. UUD Sementara 1950, yang disahkan dalam sidang DPR RIS tanggal 14 Agustus 1950, membagi daerah di wilayah negara Indonesia menjadi daerah otonom dan daerah swapraja (Bab IV). Daerah otonom, menurut Pasal 131 ayat (1), berhak mengurus rumah tangganya sendiri, “dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.” Otonomi yang diberikan kepada daerah ditegaskan dalam Pasal 131 ayat (2): “Kepada daerah-daerah diberikan *otonomi seluas-luasnya* untuk mengurus rumah tangganya sendiri.” Selain itu, ayat (3) menyatakan, “Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.” Daerah swapraja, menurut Pasal 132 ayat (1) UUDS 1950, kedudukannya diatur dengan UU “dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula... dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara”.

Sebelum UU yang mengatur pemerintahan daerah tersebut disahkan (baru pada awal tahun 1957), pelaksanaan otonomi daerah merujuk pada UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU pembentukan daerah. Sejak kembali menjadi negara kesatuan, dikeluarkan banyak UU, UU Darurat, atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) tentang pembentukan daerah otonom (biasa) dan daerah istimewa, baik provinsi maupun kabupaten atau kotapraja.

Provinsi Aceh dan Provinsi Tapanuli-Sumatera Timur yang dibentuk pada tahun 1949, disatukan menjadi Provinsi Sumatera Utara melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Sumatera Utara. Perppu ini diubah pada tanggal 11 Agustus 1955 dengan UU Darurat Nomor 16 Tahun 1955, yang diberlakukan surut mulai tanggal 15 Agustus 1950. Provinsi Sumatera Utara, selain diberi kewenangan mengurus rumah tangganya sendiri menurut UU Nomor 22 Tahun 1948, yang dimuat dalam Pasal 4 Perppu Nomor 5 Tahun 1950, dalam UU Darurat Nomor 16 Tahun 1955 ditambahkan Pasal 4a yang menyatakan, “Pemerintah Daerah Provinsi berhak pula mengatur dan mengurus hal-hal termasuk kepentingan daerahnya yang tidak diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat...” (Ayat (1)).

Pada tanggal 29 November 1956 Aceh ditetapkan kembali sebagai provinsi otonom melalui UU Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara. Dalam UU Nomor 24 Tahun 1956, Pasal 4 ayat (1) dan (2), baik Provinsi Sumatera Utara maupun Provinsi Aceh berwenang atas urusan pemerintahan daerah yang sebelumnya menjadi kewenangan Provinsi Sumatera Utara (lama). Janji perluasan kewenangan untuk kedua provinsi tersebut juga dimuat pada Pasal 4 Ayat (3): “Hal-hal lain yang masih dikuasai oleh Pemerintah Pusat dan yang dipandang sebagai tugas-tugas yang termasuk urusan rumah-tangga dan kewajiban Provinsi pada waktunya dapat diatur dalam Peraturan Pemerintah untuk diserahkan kepada Provinsi sebagai urusan rumah-tangga dan kewajiban Provinsi.”

Selain itu, Provinsi Aceh dan/atau Provinsi Sumatera Utara pun memperoleh tambahan kewenangan (lihat Tabel 2). Tambahan dan perluasan kewenangan Provinsi Aceh dan/atau Provinsi Sumatera Utara itu diafirmasi dalam Pasal 13 ayat (1): “... Pemerintah Daerah Provinsi berhak pula mengatur dan mengurus hal-hal termasuk kepentingan daerahnya yang tidak diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau tidak telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom bawahan dalam wilayah daerahnya....” Provinsi Maluku juga dimekarkan. Sebagian daerahnya (Tidore dan lain-lain yang termasuk Maluku Utara) menjadi bagian provinsi baru yang dibentuk berdasar UU Nomor 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Irian Barat. Wilayah lain dari Provinsi Irian Barat ialah Irian Barat yang pada saat pembatalan Persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 21 April 1956 masih berada di dalam kekuasaan *de facto* Kerajaan

Belanda tanpa persetujuan Pemerintah Indonesia. Urusan rumah tangga dan kewajiban Propinsi Irian Barat, menurut Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 1956, antara lain meliputi: urusan kesehatan, urusan pekerjaan umum, urusan pertanian, urusan kehewanan, urusan perikanan, urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan, dan urusan sosial. “Pemerintah Provinsi bertugas pertama-tama membantu Pemerintah Pusat dalam perjuangannya untuk mengembalikan daerah ... [Irian Barat] dalam wilayah kekuasaan *de facto* Republik Indonesia.”

Provinsi Kalimantan dimekarkan menjadi tiga provinsi, yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur, melalui UU Nomor 25 Tahun 1956. Ketiga provinsi ini diberi kewenangan yang tidak berbeda dengan kewenangan yang diberikan kepada Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara. Selain itu, urusan agraria, urusan perburuhan, dan urusan penerangan dan seterusnya dapat dilimpahkan kepada ketiga provinsi Kalimantan itu melalui Peraturan Pemerintah (Pasal 80). DPRD ketiga provinsi itu juga “berhak pula mengatur dan mengurus hal-hal, yang tidak diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, kecuali apabila kemudian oleh peraturan-perundangan yang lebih tinggi diadakan ketentuan lain” (Pasal 81 ayat (1)). Provinsi keempat di Kalimantan, dibentuk melalui UU Darurat Nomor 10 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Provinsi Kalimantan Tengah dan Pengubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956. Semua urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur “berlaku pula bagi Provinsi Kalimantan Tengah, dengan perubahan seperlunya” (Pasal 4).

Tabel 2
Kewenangan Pemerintahan Daerah di Masa UUDS 1950

No	Provinsi Aceh	Provinsi Irian Barat	4 Provinsi Kalimantan
1.	Umum (Tata Usaha)	Umum (Tata Usaha)	Umum (Tata Usaha)
2.	Kesehatan	Kesehatan	Kesehatan
3.	Pekerjaan Umum	Pekerjaan Umum	Pekerjaan Umum
4.	Pertanian	Pertanian	Pertanian
5.	Kehewanan	Kehewanan	Kehewanan
6.	Perikanan Darat	Perikanan	Perikanan (Darat & Pantai)
7.	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan
8.	Sosial	Sosial	Sosial
9.	Perindustrian Kecil		Perindustrian
10.	Penguburan mayat		Penguburan mayat
11.	Sumur bor		Pembikinan Sumur-bor,
12.	UU Gangguan		“ <i>Hinder ordonantie</i> ” [UU Gangguan]
13.	Penangkapan ikan di pantai		Pemasangan dan pemakaian kawat guna pengangkutan (transportakabel)
14.	Perhubungan dan Lalu-lintas Jalan		Pengawasan pengangkutan di air dalam Propinsi Lalu-lintas jalan
15.	Pengambilan benda-benda tambang tidak tersebut dalam pasal 1 “ <i>Indische Mijnwet</i> ”		Pengambilan benda-tambang yang tidak disebut dalam pasal 1 “ <i>Indische Mijnwet</i> ”,
16.	Kehutanan		Kehutanan

17.	Pembikinan dan penjualan es dan barang-barang cair yang mengandung zat arang		Pembikinan dan penjualan es dan barang cair yang mengandung <i>koolzuur</i>
-----	--	--	---

Sumber: UU Nomor 15 Tahun 1956; UU Nomor 24 Tahun 1956; UU Nomor 25 Tahun 1956; UU Darurat Nomor 10 Tahun 1957 jo UU Nomor 21 Tahun 1958;

Setelah disahkannya UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU pembentukan daerah otonom mengatur secara berbeda kewenangan daerah otonom, mengikuti ketentuan yang dimuat dalam UU sebagai aturan induk. Misalnya, Provinsi Nusa Tenggara yang dimekarkan menjadi tiga provinsi otonom, melalui UU Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 64 Tahun 1958 menyebut urusan rumah tangga dan kewajiban ketiga provinsi otonom itu meliputi: urusan tata usaha; koordinasi dari kepentingan bersama dari daerah tingkat bawahan dan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah bawahan itu; urusan perhubungan antara daerah dan antar kepulauan di wilayah daerahnya; dan urusan-urusan lain di lapangan perekonomian dan kesejahteraan. Menurut Pasal 4 ayat (2), penyerahan dua urusan terakhir itu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah berlaku atau akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Penjelasan Umum UU Nomor 64 Tahun 1958 menyatakan bahwa isi otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah tingkat I dimaksud tidak mengurangi otonomi yang mengingat sejarah perkembangannya dimiliki oleh “daerah-daerah” yang telah ada di Nusa Tenggara atau daerah tingkat II yang akan dibentuk baru. Dinyatakan pula, “apabila suatu urusan yang termasuk otonomi masuk urusan tingkat nasional, maka urusan tersebut dipegang Pemerintah Pusat yang berwenang untuk menyerahkan sebahagian atau seluruh urusan itu diselenggarakan oleh daerah tingkat I.”

Perbedaan lain UU Nomor 1 Tahun 1957 dari UUDS 1950 ialah soal istilah otonomi yang dipergunakan. Jika UUDS 1950 memakai “otonomi seluas-luasnya”, UU Nomor 1 Tahun 1957 justru menggunakan istilah “sistem otonomi yang riil”, seperti tertuang dalam bagian Penjelasan. Otonomi riil menunjuk pada pemahaman bahwa urusan dan kepentingan pusat yang bernama kepentingan umum itu terkena hukum dinamika kehidupan kemasyarakatan, sehingga tidak mungkin untuk menetapkan secara tegas tentang urusan pemerintahan pusat dan daerah. Pasal 31 ayat (1) menentukan bahwa urusan rumah tangga daerah diatur oleh pemerintahan daerah, sehingga segala urusan yang tidak atau belum diatur oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atasan dapat diatur oleh daerah. Penjelasan Pasal 31 mengulang kembali janji perluasan kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah: “Ayat (3) memberikan dasar, agar sebanyak mungkin dari urusan-urusan yang diatur oleh Pemerintah Pusat itu dialihkan menjadi urusan Daerah.”

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya UU Nomor 6 PNPS Tahun 1959). Penjelasan Umum UU ini menegaskan, “Politik dekonsentrasi dan desentralisasi berjalan terus dengan menjunjung paham desentralisasi teritorial.” UU ini memasukkan dekonsentrasi, yang disebut dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, sebagai salah satu norma otonomi daerah. Dijanjikan pula, “urusan-urusan yang kini termasuk kewenangan pemerintah pusat semakin lama akan semakin banyak beralih menjadi kewenangan pemerintah daerah.” Namun, beberapa kali UU ini diubah, justru ke arah sebaliknya: yaitu politik sentralisasi, dimana kepala daerah ditempatkan sebagai wakil kepala negara di daerah.

Dari 16 urusan pemerintahan yang diserahkan pemerintah kepada daerah hingga tahun 1964, hanya ada satu urusan yang diserahkan pemerintah Demokrasi Terpimpin pada tahun 1964, yaitu Perusahaan dan Proyek Negara. Adapun ke-15 urusan pemerintahan yang telah lebih dulu diserahkan ke daerah adalah: Pertanian Rakyat, Peternakan/Kehewan, Perikanan Darat, Pendidikan dan Kebudayaan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Perindustrian

Kecil, Kehutanan, Perikanan Laut, Karet Rakyat, Bimbingan dan Perbaikan Sosial, Perumahan Rakyat, Kesejahteraan Buruh, Lalu Lintas Jalan, dan Pemerintahan Umum.¹⁰ Janji perluasan kewenangan daerah kembali terbaca dalam Penjelasan UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang disahkan Presiden Soekarno pada tanggal 1 September 1965.

Tentang hak otonomi Daerah kiranya tidak perlu diragu-ragukan, bahwa Pemerintah akan terus dan konsekuen menjalankan politik desentralisasi yang kelak akan menuju ke arah tercapainya desentralisasi teritorial yaitu meletakkan *tanggung jawab teritorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah*, disamping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital. Melanjutkan politik yang demikian ini berarti melanjutkan segala usaha penyerahan c.q. pemberian hak-hak kepada Daerah dan kepada alat Pemerintah Pusat di Daerah. Akibatnya ialah, bahwa urusan-urusan yang kini masih ada dalam kekuasaan atau termasuk kewenangan Pemerintah Pusat secara berangsur-angsur harus dialihkan menjadi tugas dan kewenangan Daerah (desentralisasi). Sudah barang tentu tindakan-tindakan penyerahan tugas wewenang kepada Daerah itu harus diimbangi dengan keuangan yang diperlukan. Undang-undang No. 6 Tahun 1959 tetap akan merupakan pedoman dan dasar untuk menuju ke arah realisasi politik desentralisasi. Dengan demikian urusan-urusan yang kini termasuk tugas wewenang Pemerintah Pusat semakin lama akan semakin banyak beralih menjadi tugas wewenang Daerah.

Janji politik itu senyatanya tidak ditemukan dalam batang tubuh UU Nomor 18 Tahun 1965. Secara umum pengaturan otonomi daerah dalam UU ini tidak berbeda dengan beberapa UU/PNPS sejak 1959. UU Nomor 18 Tahun 1965 yang lahir di tengah puncak kejayaan Demokrasi Terpimpin yang sentralistik, justru mengarah pada jalan yang sebaliknya daripada jalan yang dijanjikan di atas. UU Nomor 18 Tahun 1965 menekankan kembali bahwa Kepala Daerah merupakan alat Pemerintah Pusat, bahkan lebih dari itu UU menempatkan Kepala Daerah “sebagai orang kepercayaan Presiden”. Relasi demikian, menurut Penjelasan Umum UU adalah untuk menjamin “suatu keseimbangan yang harmonis antara Pusat dan Daerah, dimana Daerah akan lebih mendekati Pusat dan tidak dapat dilepaskan dari hubungan Pusat, sebaliknya pula Pusat tidak dapat lepas dari Daerah.”

UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dalam Penjelasan Umum menyatakan bahwa daerah dibentuk berdasarkan dua asas: desentralisasi dan dekonsentrasi. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi disebut daerah otonom, baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II, dengan titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II (Pasal 11 ayat (1)). Sedang daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi, disebut wilayah administratif, berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di daerah. Selain asas desentralisasi dan dekonsentrasi, UU juga mengakui pelimpahan wewenang kepada daerah melalui tugas pembantuan.

Kewenangan daerah otonom diatur dalam Pasal 7: “Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Sistem ini disebut “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Menurut Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974, istilah “seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman 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 prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Yaitu untuk melancarkan pembangunan di seluruh pelosok negara, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat seluruhnya, membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa, serta membangun hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan.

¹⁰Indonesia, Undang-Undang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU Nomor 5 Tahun 1974, Ps. 93.

III. Perubahan Konstitusi dan Sistem Otonomi Daerah

Dari sekilas lintasan sejarah pemberlakuan otonomi daerah di atas (1945-1999), dapat dipahami bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 menghadirkan politik baru desentralisasi, yang berbeda dari sebelumnya. Yaitu melakukan pembatasan pada kewenangan pemerintah pusat dan provinsi, yang kemudian dijabarkan secara jelas dan spesifik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom—yang disahkan pada tanggal 6 Mei 2000. UU Nomor 22 Tahun 1999 menyerahkan semua sisa urusan pemerintahan (*residual functions*) kepada daerah kabupaten/kota, yaitu selain 25 urusan pemerintah pusat dan 20 urusan provinsi menurut PP Nomor 25 Tahun 2000.

Pasal 9 ayat (1) PP Nomor 25 Tahun 2000 memerintahkan kepada Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangannya yang belum ada ketentuannya, untuk menunggu diterbitkannya ketentuan dimaksud. MPR melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang dihasilkan Sidang Tahunan MPR Agustus 2000, kecewa dengan pelaksanaan otonomi daerah yang cenderung dianggap bukan sebagai amanat konstitusi, sehingga kebijakan sentralisasi tetap kuat dan proses desentralisasi menjadi terhambat. Faktor lainnya yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah, menurut MPR, ialah “adanya kewenangan melekat pada berbagai pihak”. Karena itu, MPR merekomendasikan kepada Pemerintah dan DPR untuk, antara lain: agar menerbitkan keseluruhan peraturan pelaksanaan otonomi daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, paling lambat hingga akhir Desember 2000. Sehingga pelaksanaan otonomi daerah secara penuh bagi daerah yang sanggup bisa dimulai sejak 1 Januari 2001. Sementara bagi daerah yang belum mempunyai kesanggupan, maka dapat memulai pelaksanaannya secara bertahap. MPR menegaskan, apabila keseluruhan peraturan pelaksanaan kedua UU tersebut belum terbit hingga akhir Desember 2000, maka “daerah yang mempunyai kesanggupan penuh untuk menyelenggarakan otonomi diberikan kesempatan untuk menerbitkan peraturan daerah yang mengatur pelaksanaannya. Jika peraturan pemerintah telah diterbitkan, peraturan daerah yang terkait harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah dimaksud.”

Selain itu, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 juga merekomendasikan kepada DPR dan Pemerintah untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999. “Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk *pemberian otonomi bertingkat* terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya.”

MPR tahun 2000 telah melakukan perubahan konstitusi yang kedua, antara lain, terhadap Pasal 18 UUD 1945 (menjadi tujuh ayat), termasuk menambahkan Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal 18 menyatakan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) “mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan” (ayat (2)). “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat” (ayat (5)). “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” (ayat (6)). “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah... diatur dengan undang-undang yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah” (Pasal 18A ayat (1)). Kewenangan atau “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang” (ayat (2)).

Ketentuan baru konstitusi di atas memang tidak membedakan kewenangan provinsi dengan kewenangan kabupaten/kota. Tetapi, MPR yang mengubah Pasal 18 itu menafsirkannya melalui lampiran Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000, yang

menyebutkan adanya *pemberian otonomi bertingkat* terhadap provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau nama lainnya. Kebijakan otonomi daerah yang digariskan MPR diarahkan pada pencapaian empat sasaran, yaitu: (1) peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas masyarakat serta aparatur pemerintah di daerah; (2) *kesetaraan hubungan* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar-pemerintah daerah *dalam kewenangan dan keuangan*; (3) untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat di daerah; dan (4) menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.

Hasil evaluasi pemerintah pada tahun 2002 dan 2003 menemukan serangkaian permasalahan dalam implementasi UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu terkait konsepsi dasar otonomi daerah yang menimbulkan penafsiran yang berbeda diantara *stakeholder*; implementasi yang cenderung menimbulkan friksi antar tingkat pemerintahan dalam pengelolaan kewenangan; pembentukan perangkat daerah yang cenderung menyebabkan inefisiensi; pengelolaan personil daerah yang terdistorsi kepentingan politik; pengelolaan keuangan daerah yang cenderung boros dan kurang akuntabel; penyimpangan dalam penggunaan wewenang yang dimiliki anggota DPRD; dan menurunnya mutu pelayanan kepada masyarakat.¹¹ Dengan temuan-temuan itu pemerintah mengajukan RUU Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 1999 kepada DPR, yang membentuk Panitia Khusus untuk membahasnya.

Di akhir masa tugas periode 1999-2004, DPR dan Pemerintah menyepakati RUU Perubahan tersebut pada tanggal 29 September 2004, yang disahkan menjadi UU baru mengingat banyak dan signifikannya perubahan yang dilakukan, yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selain mengubah mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, dari pemilihan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat, UU Nomor 32 Tahun 2004 juga menerapkan prinsip "*concurrance function*" dalam pembagian urusan pemerintahan di luar urusan absolut¹² pemerintah (pusat). Berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menganut *residual functions*, pelimpahan semua sisa urusan pemerintahan kepada daerah kabupaten/kota.

Prinsip otonomi seluas-luasnya ditafsirkan dalam arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah (pusat), yaitu politik luar negeri; *pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama*, sebagaimana disebut dalam Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004. Keterangan urusan yustisi dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (3) menunjukkan adanya perluasan kewenangan pemerintah. Ayat (5) Pasal 10 menambahkan kewenangan lain dari pemerintah (pusat), yaitu "urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)", tetapi tanpa perincian sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999.

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam hal urusan wajib, ada 16 urusan yang sama yang diserahkan kepada provinsi dan kabupaten/kota *sesuai skalanya* (Pasal 11 ayat (3) jo Pasal 13 ayat (1), dan Pasal 14 ayat (1)). Sesuai prinsip otonomi yang nyata, dimana daerah menangani urusan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan

¹¹"Penjelasan Pemerintah sebagai Pengantar Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", hlm 4-5. File diakses dari situs www.parlemen.net.

¹²Istilah urusan absolut didapat dalam "Penjelasan Pemerintah sebagai Pengantar Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", hlm 5, yaitu "urusan pemerintahan yang bersifat absolut (tidak akan diserahkan kepada Daerah)".

daerah, maka sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Ketentuan “sesuai skala” daerah di atas menandakan bahwa urusan pemerintahan itu bersifat *concurrency*. Dalam prinsip konkurensi ini penyelenggaraan urusan pemerintahan menjadi “saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan” antar pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota (Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004). Artinya, urusan pemerintahan itu penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, “Setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.”

Terhadap urusan pemerintahan yang bersifat konkuren itu pemerintah pusat mempunyai kewenangan atas suatu urusan pemerintahan pada level yang berskala nasional atau lintas provinsi; provinsi mempunyai kewenangan dengan skala provinsi atau lintas kabupaten/kota; dan kabupaten/kota mempunyai kewenangan skala kabupaten/kota, yakni atas 31 urusan pemerintahan yang didesentralisasikan menurut PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Untuk itu, pemerintah membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Tamin (2004) melihat sisi lain perbedaan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004. UU Nomor 22 Tahun 1999 *vide* PP Nomor 25 Tahun 2000 mengatur *pembagian kewenangan* antara pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dimana jelas kewenangan masing-masing, sehingga UU tidak memberi ruang kepada pemerintah untuk mencampuri urusan yang telah menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota. Provinsi juga tidak mencampuri urusan-urusan kabupaten/kota. UU Nomor 32 Tahun 2004 menganut paham *pembagian urusan*. Padahal, urusan pemerintahan adalah isi dari kewenangan. Maka dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 itu kewenangan daerah hanya sebatas urusan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, yang bertambah apabila ada penyerahan urusan baru dari pemerintah. Masih menurut Tamin, “mekanisme [desentralisasi] yang demikian lagi-lagi mirip model dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974”. Meski tidak skeptis, ia menilai “konsep otonomi daerah yang akan dikembangkan tampaknya berjiwa sentralistik.”

Tabel 3
Urusan Pemerintahan Pusat di Era Reformasi

UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 23 Tahun 2014
1. Politik luar negeri	1. Politik luar negeri	1. Politik luar negeri
2. Pertahanan dan Keamanan	2. Pertahanan	2. Pertahanan
	3. Keamanan	3. Keamanan
3. Peradilan	4. Yustisi	4. Yustisi
4. Moneter dan fiskal	5. Moneter dan fiskal nasional	5. Moneter dan fiskal nasional
5. Agama	6. Agama	6. Agama
6. Kewenangan bidang lain	7. Urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan [absolut]	7. Urusan pemerintahan konkuren [skala nasional]
-	-	8. Urusan pemerintahan Umum

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah melalui Bab III Kekuasaan Pemerintahan, tampak membangun konstruksi berpikir yang cenderung sentralistik. Merujuk pada hasil perubahan UUD 1945, antara lain Pasal 4 ayat (1) dalam Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Pasal 17 dalam Bab V Kementerian Negara, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan memang menjadi “pembatas” otonomi daerah, yang disebut dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 sebagai “penyerahan [kewenangan] tidak penuh”. Tetapi politik desentralisasi tidak terkait dengan Bab III dan Bab V UUD 1945; ia diatur tersendiri dalam Bab VI Pemerintahan Daerah. Artinya, sumber norma dasar atau filosofinya berbeda.

Perspektif yang cenderung sentralistik itu tercermin dari definisi desentralisasi dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 23 Tahun 2014, yaitu “Desentralisasi adalah penyerahan *Urusan Pemerintahan* oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.” Sementara dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi didefinisikan sebagai *penyerahan wewenang pemerintahan*. Definisi desentralisasi sebagai “penyerahan urusan pemerintahan” dimuat sebelumnya dalam Pasal 1 huruf b UU Nomor 5 Tahun 1974, sebagai pembaruan dari frasa “urusan rumah tangga daerah” yang termuat dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, dan UU Nomor 18 Tahun 1965.

UU Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan ke dalam tiga kelompok, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum (Pasal 9 ayat (1)). Pemerintah pusat bukan saja berwenang atas urusan pemerintahan absolut dan konkuren dalam skala nasional, tapi juga urusan pemerintahan umum yang merupakan “kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan” (Pasal 9 ayat (5)). Rincian urusan pemerintahan umum dimuat dalam Pasal 25 ayat (1). “Urusan pemerintahan umum... dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing,” tegas ayat (2) Pasal 25. Pelimpahan kewenangan sesuai asas dekonsentrasi itu diafirmasi dalam Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014: “Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.”

Tabel 4
Urusan Pemerintahan Daerah di Era Reformasi

UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 23 Tahun 2014
Provinsi	Provinsi	Pemerintah (Pusat), Provinsi, Kabupaten/Kota
1. Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota:	Urusan pemerintahan [konkuren] yang wajib dalam skala provinsi:	1. Urusan pemerintahan [konkuren yang bersifat] wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar:
Pekerjaan umum	a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan	a. Pendidikan
Perhubungan	b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang	b. Kesehatan
Kehutanan	c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat	c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
Perkebunan	d. Penyediaan sarana dan prasarana umum	d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman

2. Kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya:	e. Penanganan bidang kesehatan	e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro	f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial	f. Sosial
b. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah Propinsi	g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota	2. Urusan pemerintahan [konkuren yang bersifat] wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar:
	h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota	a. tenaga kerja
c. Pengelolaan pelabuhan regional	i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota	b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
d. Pengendalian lingkungan hidup		c. Pangan
e. Promosi dagang dan budaya/pariwisata	j. Pengendalian lingkungan hidup	d. Pertanahan
f. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman	k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota	e. Lingkungan hidup
g. Perencanaan tata ruang provinsi	l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil	f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
3. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota	m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan	g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa
	n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota	h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
	o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota	i. Perhubungan
	p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan	j. Komunikasi dan informatika
	Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan	k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
Kabupaten/Kota	Kabupaten/Kota	l. Penanaman modal
1. Semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan pemerintah dan provinsi	-	m. Kepemudaan dan olah raga

2. Bidang pemerintahan yang <i>wajib</i> dilaksanakan:	Urusan pemerintahan [konkuren] yang <i>wajib</i> dalam skala kabupaten/kota [sama dengan butir a-p poin 1 kewenangan provinsi di atas, dengan perubahan butir o menjadi “Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya”.]	n. Statistik
a. Pekerjaan umum		o. Persandian
b. Kesehatan		p. Kebudayaan
c. Pendidikan dan kebudayaan		q. Perpustakaan
d. Pertanian		r. Kearsipan
e. Perhubungan		3. Urusan pemerintahan [konkuren yang bersifat] pilihan:
f. Industri dan perdagangan		a. Kelautan dan perikanan
g. Penanaman modal	2. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan	b. Pariwisata
h. Lingkungan hidup		c. Pertanian
i. Pertanahan		d. Kehutanan
j. Koperasi		e. Energi dan sumber daya minerl
k. Tenaga kerja		f. Perdagangan
		g. Perindustrian
		h. Transmigrasi

IV. Konsep Daerah Istimewa

Sejak diakui dalam Pasal 18 UUD 1945, daerah istimewa tidak mengalami perkembangan pengaturan yang berarti, kecuali di era reformasi. Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1948 menjelaskan hak suatu daerah diberi status istimewa, yaitu hak-hak asal-usul daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia berdiri, dimana ia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa. Alasan ini diberlakukan untuk Yogyakarta. Ketentuan serupa ditemukan juga dalam UU Nomor 1 Tahun 1957. Bahkan, Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1957 memungkinkan daerah istimewa pada zaman sebelum RI, yang disebut daerah *swapraja*, dapat ditetapkan menjadi daerah otonom biasa (*swatantra*).

Adapun urusan rumah tangga atau urusan pemerintahan dari daerah istimewa tidak diatur secara khusus. Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1948 menyatakan, “Tentang dasar pemerintahan di daerah istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan pemerintahan ada di tangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Yang berbeda ialah tentang [peng]angkatan Kepala Daerahnya.” Menurut Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 22 Tahun 1948, “Cara pemerintahannya pun dalam daerah-daerah istimewa itu diatur sama dengan lain-lain daerah, berdasarkan kedaulatan rakyat. Keistimewaan peraturan untuk daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai Kepala Daerah.”

Pasal 18 ayat (5) dan (6) UU Nomor 22 Tahun 1948 menentukan bahwa kepala (dan wakil kepala) daerah istimewa diangkat oleh Pemerintah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu.” Ketentuan yang sama ditemukan dalam Pasal 25 ayat (1) dan (2) UU Nomor 1 Tahun 1957. Sedangkan mekanisme pengisian kepala daerah otonom (biasa) diatur berbeda, dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU Nomor 22 Tahun 1948, jo Pasal 6 dan Pasal 24 UU Nomor 1 Tahun 1957, yang menetapkan kepala daerah dan wakilnya dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden untuk provinsi dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kabupaten/Kota (Besar). Pasal 23 UU Nomor 1 Tahun 1957 dan penjelasannya bahkan mengamanatkan agar dibentuk UU tersendiri yang mengatur pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Tabel 1 di atas menunjukkan kewenangan yang sama antara daerah istimewa (Yogyakarta) dan daerah otonom biasa (Jawa Barat) dalam hal urusan rumah tangga atau urusan pemerintahan daerah. Selain Yogyakarta, dengan alasan yang sama, status daerah istimewa diberikan juga kepada tiga kabupaten di Kalimantan, yaitu Berau, Bulongan, dan Kutai melalui UU Darurat Nomor 3 Tahun 1953. Status daerah istimewa ketiga kabupaten tersebut dihapus melalui UU Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan UU Darurat Nomor 3 Tahun 1953, yang ditandatangani Pejabat Presiden RI Sartono pada tanggal 26 Juni 1959. Demokrasi Terpimpin di masa puncaknya melanjutkan “kebijakan” menghapus daerah istimewa, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 18 Tahun 1965, Pasal 88 ayat (2a), yang menyatakan, “Sifat istimewa sesuatu Daerah... berlaku terus hingga dihapuskan.” Penjelasan Pasal 1 dan 2 UU Nomor 18 Tahun 1965 menegaskan, “Kecuali keistimewaan yang ada pada ketiga Daerah dimaksud di atas, yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh, status atau sifat istimewa bagi Daerah-daerah lain tidak akan diadakan lagi. *Pada saatnya diharapkan bahwa status atau sifat istimewa bagi Yogyakarta dan Aceh akan hapus.*”

Provinsi Aceh diberi status daerah istimewa berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. I/Missi/1959, dalam rangka mengakhiri pergolakan bersenjata di Bumi Serambi Mekkah. Pasal 88 ayat (2a) UU Nomor 18 Tahun 1965 menyebut dua alasan berbeda pemberian status daerah istimewa kepada Yogyakarta dan Aceh. Jika Yogyakarta merujuk pada *kedudukan dan hak-hak asal-usul* dalam Pasal 18 UUD 1945, maka Aceh dijadikan daerah istimewa “atas alasan lain”. Dengan alasan yang berbeda itu, Gubernur Aceh pun tidak diangkat menurut mekanisme khusus pengisian jabatan kepala (dan wakil kepala) daerah istimewa, tetapi pada mekanisme biasa daerah otonom.

“Alasan lain” keistimewaan Aceh itu diuraikan dalam Penjelasan Pasal 1 dan 2 UU Nomor 18 Tahun 1965, yaitu “sebutan Daerah Istimewa Aceh dengan *keistimewaannya yang terletak dalam suatu kebijaksanaan khusus* Pemerintah Pusat terhadap beberapa bidang urusan pemerintahan”. Dalam Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. I/Missi/1959, keistimewaan Aceh terletak pada tiga bidang: agama, peradatan, dan pendidikan.

UU Nomor 5 Tahun 1974 memang tidak lagi bermaksud menghapus daerah istimewa, tetapi Penjelasan Pasal 93 UU ini telah “memangkas” keistimewaan Aceh. “Sebutan ‘Daerah Istimewa Aceh’ masih tetap berlaku, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut sama dengan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Tingkat I lainnya, dengan wewenang mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1965.” Status daerah istimewa menjadi tinggal sebut, karena kewenangan Aceh harus disesuaikan dengan UU pembentukan Provinsi Aceh sebagai daerah otonom (biasa). Ketentuan lain UU Nomor 5 Tahun 1974 yang terkait terdapat pada Bab VIII Aturan Peralihan, yaitu Pasal 91 huruf b, yang mengatur kedudukan Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan kepala dan wakil kepala daerah otonom dalam UU ini.

Di awal era reformasi, pemerintah mencabut status Aceh sebagai daerah operasi militer (DOM). Setelah itu, isi keistimewaan Aceh kembali dibicarakan. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 122 memuat ketentuan yang tidak berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974, yaitu: “Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta..., adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Istimewa Aceh dan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.” Tanpa klausula pengecualian untuk keistimewaannya. Hanya saja, Penjelasan Pasal 122 UU Nomor 22 Tahun 1999 mengakui keistimewaan Aceh karena perannya dalam sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, dengan isi keistimewaan “berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah”. Ini berarti, ada tambahan isi dari tiga bidang keistimewaan versi missi Hardi, yaitu agama, peradatan, dan

pendidikan. UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, menjabarkan ke-4 bidang keistimewaan Aceh tersebut. Meski demikian, syariat Islam ditegaskan sebagai bagian keistimewaan Aceh di bidang agama, dan keistimewaan di bidang peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah juga mencakup kebijakan mengenai tatanan ekonomi yang Islami.

Berbeda dengan Aceh, isi keistimewaan Yogyakarta tidak bertambah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Penjelasan Pasal 122 UU ini menyatakan bahwa isi keistimewaan Yogyakarta “adalah Pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.”

Keistimewaan Yogyakarta dikukuhkan dan ditambahkan dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kewenangan istimewa DIY ditempatkan sebagai wewenang tambahan, yaitu: (a). tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (b). kelembagaan pemerintah daerah DIY; (c). kebudayaan; (d). pertanahan; dan (e). tata ruang (Pasal 7 ayat (2)). “Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan... didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat” (Pasal 7 ayat (3)). Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan, menurut Pasal 7 ayat (4), diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais).

V. Konsep Daerah Khusus dan Daerah Otonom

Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 1974 mengakui “susunan pemerintahan dalam bentuk lain” untuk Jakarta sebagai Ibukota Negara. Jakarta sebagai Ibukota Negara diberi status daerah khusus, menjadi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, melalui UU Nomor 2 PNPS Tahun 1961 tentang Pemerintahan DKI Jakarta Raya. Sebelumnya Jakarta berstatus Daerah Tingkat I (provinsi) berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Kekhususan Jakarta menurut UU Nomor 2 PNPS Tahun 1961 ialah pemerintahannya “dikuasai (langsung) oleh Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Pertama”.

Kedudukan Gubernur DKI Jakarta bertanggung jawab kepada Presiden dan mendapat bimbingan dan petunjuk menteri, masih termuat dalam UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, tepatnya Pasal 10. Kekhususan DKI Jakarta yang lain adalah otonomi daerahnya berada pada tingkat provinsi, sedang daerah di bawahnya, yaitu kotamadya, bersifat administratif. Karena itu, DPRD hanya ada pada provinsi. Namun dalam UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, kedudukan khusus Presiden dan menteri demikian ditiadakan. Otonomi tetap pada lingkup provinsi. Namun, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melimpahkan *kewenangan yang luas* kepada Kotamadya dan Kabupaten Administrasi *dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat* oleh, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (4).

UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, hanya mengakui penyelenggaraan urusan pemerintahan DKI Jakarta “menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya” (Pasal 1 angka 2). Otonomi Provinsi DKI Jakarta kembali ditegaskan pada tingkat provinsi (Pasal 9 ayat (1)), dengan penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota Negara (Pasal 9 ayat (2) jo Pasal 26). Kekhususan DKI Jakarta dalam urusan pemerintahan dijelaskan dalam Pasal 26 ayat (4), yaitu kewenangan yang “meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang: a. tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup; b. pengendalian penduduk dan permukiman; c. transportasi; d. industri dan perdagangan; dan e. pariwisata.” Pasal 26 ayat (6) menambahkan kewenangan lain di bidang budaya: “Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

melestarikan dan mengembangkan budaya masyarakat Betawi serta melindungi berbagai budaya masyarakat daerah lain yang ada di daerah Provinsi DKI Jakarta.”

Kekhususan lain dalam UU Nomor 29 Tahun 2007 terkait ketentuan pemenang pemilihan kepala daerah secara langsung. Pasangan calon gubernur dan wakil gubernur DKI Jakarta harus memperoleh suara lebih dari 50% (Pasal 11 ayat (1)). Apabila tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka diadakan pemilihan langsung putaran kedua, yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama (ayat (2)), dimana pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang. Pasal 26 ayat (7) UU Nomor 29 Tahun 2007 kembali menghidupkan lembaga pertanggungjawaban Gubernur DKI Jakarta kepada Presiden, yaitu “dalam penyelenggaraan kewenangan dan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5)” Pasal 26.

Susunan pemerintahan dalam bentuk khusus yang lain, baru disebut dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu tawaran solusi “otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia” kepada Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur (Pasal 118 ayat (1)). “Peraturan mengenai penyelenggaraan otonomi khusus..., ditetapkan dengan undang-undang,” demikian bunyi ayat (2) Pasal 118. Dalam Penjelasan Pasal 18 ayat (1) dinyatakan, “Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur didasarkan pada perjanjian bilateral antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Portugal di bawah supervisi Perserikatan Bangsa-bangsa.”

Tawaran otonomi khusus itu diajukan Pemerintah Indonesia kepada Portugal dan PBB dalam perundingan penyelesaian masalah Timor Timur sejak bulan Desember 1998. Meski tawaran itu tidak diterima dan Pemerintah Indonesia dengan cepat menyetujui opsi jajak pendapat, yang berakibat lepasnya Timor Timur dari NKRI, tetapi otonomi khusus yang ditawarkan Pasal 118 UU Nomor 22 Tahun 1999 (yang diundangkan tanggal 7 Mei 1999) telah menjadi tonggak tersendiri dalam sejarah otonomi daerah di Indonesia.

Menurut penulis (Hamid, 2006: 41-44), usulan otonomi khusus ini dibahas tokoh-tokoh partai politik Aceh, termasuk dirinya, yang didampingi M. Amien Rais, saat bertemu Presiden B.J. Habibie di kediamannya tanggal 30 Agustus 1999. Presiden Habibie secara verbal menyetujui otonomi khusus bagi Aceh sebagai solusi penyelesaian masalah Aceh. Status Aceh sebagai daerah otonomi khusus itu dimuat dalam surat Simpul Bersama Anggota DPR/MPR RI asal Aceh tertanggal 11 Oktober 1999 kepada Pimpinan MPR dan Pimpinan Fraksi-fraksi MPR yang tengah menggelar Sidang Umum MPR, dengan isi kekhususan Aceh meliputi seluruh urusan pemerintahan kecuali tiga bidang saja, yaitu hubungan luar negeri, pertahanan eksternal, dan moneter-fiskal. Dalam hal pembagian hasil sumber daya alam (umum, minyak dan gas bumi), berbagai kalangan di Aceh sejak awal reformasi juga menuntut bagian 80% untuk Aceh dan 20% untuk pemerintah pusat. Sidang Umum MPR 1999 menerima usulan status otonomi khusus untuk Aceh, juga Irian Jaya, di samping langkah untuk menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat. Kedua keputusan ini dituangkan dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

Dalam Bab II Kondisi Umum GBHN Tahun 1999-2004, masalah Aceh dan Irian Jaya didefinisikan sebagai gejala disintegrasi, sebagai berikut:

Konflik sosial dan menguatnya gejala disintegrasi di berbagai daerah seperti di Maluku merupakan gangguan bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kalau tidak segera ditanggulangi akan dapat mengancam keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara. *Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya hal-hal tersebut lebih merupakan ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah pusat yang perlu segera dikoreksi dengan cepat dan tepat.*

Selanjutnya, Bab IV Arah Kebijakan, Sub G Pembangunan Daerah, butir 2 khusus, menyatakan:

Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

- **Daerah Istimewa Aceh**
 - a. Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.
 - b. Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selama pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca-pemberlakuan Daerah Operasi Militer.
- **Irian Jaya**
 - a. Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya, melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.
 - b. Menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.

Pemberian status otonomi khusus untuk Aceh juga ditegaskan dalam rekomendasi Pansus DPR tentang Aceh tertanggal 7 Desember 1999, butir 5: “Mendesak Pemerintah untuk melaksanakan Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN, yang mengamanatkan pemberian Otonomi Khusus bagi Aceh dan secepatnya bersama DPR RI menyusun Undang-Undang tentang Otonomi Khusus dan mendukung sepenuhnya pelaksanaan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.”

MPR dalam Sidang Tahunan tanggal 7-18 Agustus 2000, melalui Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, kembali mengingatkan Presiden akan ancaman disintegrasi: “Presiden belum dapat sepenuhnya mengatasi gerakan separatisme yang mengancam keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terutama yang terjadi di Aceh dan Irian Jaya.”

Menugaskan kepada Presiden:

Presiden harus memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dan bersikap tegas terhadap segala bentuk gerakan separatisme yang mengancam keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan landasan hukum yang jelas melalui pendekatan kemanusiaan, kesejahteraan, dan keamanan secara terpadu serta *memperecepat pelaksanaan otonomi khusus pada Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Provinsi Irian Jaya*, sesuai amanat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Khususnya untuk Daerah Istimewa Aceh agar hasil Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat tentang Aceh ditindaklanjuti.

Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 juga menetapkan perubahan kedua terhadap UUD 1945, di antaranya terhadap Pasal 18, termasuk dengan menambah Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal 18A ayat (1) mengatur hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), atau antara provinsi dan

kabupaten/kota, “diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.” Pasal 18B ayat (1) kembali menegaskan pengakuan dan penghormatan negara terhadap “satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Sebelumnya, dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, MPR merekomendasikan kepada Pemerintah dan DPR untuk, antara lain mengeluarkan UU Otonomi Khusus bagi Aceh dan Irian Jaya paling lambat 1 Mei 2001, dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.

UU Otonomi Khusus bagi Aceh terbit pada tanggal 9 Agustus 2001, menjadi bagian penting dalam proses perundingan damai Aceh, sebagaimana dicatat Hamid (2006). UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, mengatur kewenangan khusus Provinsi Aceh secara berbeda dengan kekhususan Provinsi DKI Jakarta, karena kabupaten/kota dalam wilayah Aceh tetap menjadi daerah otonom.

UU Nomor 18 Tahun 2001 memuat sejumlah materi kekhususan yang sangat “menyimpang” dari apa yang sedang berlaku dalam pemerintahan daerah di Indonesia, antara lain pelaksanaan syariat Islam baik substansi melalui *qanun* maupun prosesnya di peradilan Mahkamah Syar’iyah; kewenangan gubernur di bidang keamanan dan penegakan hukum, termasuk dalam hal memberi persetujuan atas pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) dan Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Aceh; perimbangan keuangan yang jauh lebih besar ketimbang daerah otonom (biasa), selain penetapan zakat sebagai komponen pendapatan asli daerah (PAD); kedudukan lembaga legislatif; pengaturan lembaga adat (termasuk Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe); pengaturan terhadap lambang dan bendera Aceh; dan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Setidaknya ada empat aspek utama UU Nomor 18 Tahun 2001 yang mengatur kewenangan otonomi khusus Aceh, yaitu aspek kultural (Bab II, V, VII), aspek keagamaan (Bab XII), aspek politik dan pemerintahan (Bab VI, VIII-XI), dan aspek keuangan (Bab IV). Menurut Hamid (2006:93-94) yang terlibat aktif dalam proses legislasi di DPR, pengaturan dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 memang bersifat sangat umum dan tidak ketat, sehingga mudah mendapat persetujuan DPR dan pemerintah, namun hal itu berarti juga pemberian kewenangan yang luas kepada Aceh untuk menjabarkannya dalam bentuk peraturan daerah, yang disebut *qanun*, yang dapat mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis*.

Menurut International Crisis Group (ICG) (dalam Hamid, 2006), otonomi khusus Aceh yang diatur dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 menjadi tawaran solusi perundingan damai antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), sebuah *starting point*. Namun, UU ini gagal diimplementasikan, baik karena lemahnya efektivitas pemerintahan Aceh yang ada, maupun kuatnya pendekatan keamanan oleh pemerintah pusat dan kurangpercayaan GAM akan niat baik pemerintah. Ketika Pemerintah dan GAM kembali berunding mulai awal tahun 2005, setelah bencana alam tsunami melanda Aceh pada akhir tahun 2004, otonomi khusus tetap menjadi solusi yang dipegang teguh oleh juru runding Martti Ahtisaari, *chairman* Crisis Management Initiative (CMI). Martti, mantan Ketua *Board Member*—lalu Ketua Emeritus—dari ICG, dalam perundingan itu menggunakan istilah “pemerintahan sendiri” (*self government*) dalam kerangka NKRI, sejalan dengan pendapat ICG yang menyebut otonomi khusus Aceh sebagai *limited self governance*. Artinya, sebagaimana diungkap Hamid (2006:107, 185), GAM dapat menerima otonomi khusus, hanya dalam substansi yang lebih luas. Istilah “*self-government*” atau “pemerintahan sendiri” sudah digunakan dalam UU Nomor 1 Tahun 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 1948, sebagai hak otonomi, yaitu hak daerah mengurus rumah tangganya sendiri.

Setelah lima putaran, perundingan damai itu pun menghasilkan kesepakatan, yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005, disebut MoU Helsinki. Proses

“penerjemahan” MoU ke dalam hukum nasional disahkan menjadi UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (disingkat UUPA), dalam suatu proses legislasi yang benar-benar menyita perhatian nasional. UUPA menyebut Aceh sebagai provinsi yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya (Pasal 1 angka 2). Berbeda dengan UU Otsus 2001, Pasal 7 ayat (1) UUPA memberikan kewenangan khusus pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pengaturan UUPA mengenai kewenangan dan urusan pemerintahan juga mengikuti pola UU Pemerintah Daerah, seperti terlihat pada Bab IV dan Bab V UUPA, dengan pengecualian terkait keistimewaan dan kekhususan Aceh.

Otonomi Khusus untuk Irian Jaya (Papua) ditetapkan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang disahkan pada tanggal 21 November 2001. UU ini menetapkan status otonomi khusus hanya pada provinsi, sementara kabupaten/kota dalam wilayah Papua tetap merupakan daerah otonom (biasa), sebagaimana halnya dengan otonomi khusus Aceh. Namun, berbeda dengan Aceh yang gubernur dan wakilnya dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat, gubernur dan wakil gubernur Papua dipilih oleh DPRD Papua—yang disebut DPR Papua. UU ini kemudian diubah dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2008 (disahkan menjadi UU Nomor 35 Tahun 2008), antara lain terkait dengan terbentuknya Provinsi Papua Barat dan perubahan mekanisme pengisian gubernur dan wakil gubernur Papua dan Papua Barat, dari pemilihan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat.

Dalam hal kewenangan dan urusan pemerintahan, baik UU Otsus Aceh (2001) dan UU Otsus Papua (2001) itu mengatur dalam pengaturan yang sejalan. Apabila Aceh mempunyai lembaga Wali Nanggroe, Papua mempunyai Majelis Rakyat Papua (MRP), “yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.” Perbedaan paling signifikan dengan daerah otonomi (biasa), terletak pada perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

VI. Penutup

Dalam perjalanan pengaturan hubungan pusat-daerah, daerah diberi kewenangan mengurus rumah tangganya sendiri dalam beragam istilah, seperti otonomi, *self-government* (pemerintahan sendiri), keistimewaan, dan kekhususan. Keistimewaan dan kekhususan disebut sebagai desentralisasi asimetris, karena diberikan dalam maksud politik tertentu, sebagai pengakuan kultural pada keistimewaan Yogyakarta, pengakuan atas peranan dalam sejarah nasional (keistimewaan Aceh), dan pertimbangan menjaga integrasi atau meredam separatisme (kekhususan Aceh dan Papua), serta pertimbangan ibukota negara (Jakarta).

Besarnya kewenangan daerah atas urusan pemerintahan tidak berbanding lurus dengan bagusnya pelayanan publik dan meningkatnya kesejahteraan rakyat. Fenomena yang muncul dalam praktik disebabkan pola pemerintahan yang birokratis, adalah struktur organisasi pemerintahan daerah menjadi gemuk, yang menyebabkan bengkaknya biaya aparatur atau *overhead cost*. Akibatnya, di tengah kapasitas keuangan daerah yang terbatas, maka anggaran pendapatan dan belanja daerah terserap lebih banyak untuk kebutuhan rutin seperti belanja pegawai, ketimbang memenuhi hajat pembangunan yang terkendala pendanaan.

Oleh karena itu, penyerahan kewenangan atas urusan pemerintahan kepada daerah perlu dilakukan secara aktif, bukan melalui pengakuan umum seperti dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Penyerahan kewenangan kepada daerah harus didasarkan, antara lain pada kemampuan keuangan daerah, khususnya untuk memberikan pelayanan kepada warga maupun untuk menyelenggarakan program-program pembangunan yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam perspektif ini, struktur organisasi pemerintahan

daerah bisa ditinjau ulang untuk meningkatkan efisiensi, antara lain melalui intensifikasi jabatan dan apa yang pernah “disepakati” sebagai moratorium penerimaan pegawai negeri baru (kecuali untuk bidang-bidang yang amat mendesak), selain moratorium pemekaran daerah.

The devils are in the details merupakan peribahasa yang bisa digunakan untuk menggambarkan kendala pelaksanaan otonomi daerah. Misalnya, peraturan pelaksanaan UU, seperti PP dan Perpres dari pemerintah pusat, belum terbit atau mengatur tidak sempurna, sehingga membawa dampak pada penentuan batas penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang ada tidak bisa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah (istimewa/khusus).

Terkait dengan kewenangan dan urusan pemerintahan, Indonesia telah menjadi negara kesatuan yang dibayangkan Mr Soepomo (1954): “Negara kesatuan tidak akan bersifat sentralistik.” Dalam hal kewenangan atau urusan pemerintahan itu, masalah utama bukan pada bangunan besar “otonomi [ala] Indonesia”, tetapi pada birokrasi dan struktur pemerintahan daerah, yang ke depan perlu dibangun dalam kerangka menerapkan kelembagaan yang “*right sizing*”, yang bercirikan ramping struktur namun kaya fungsi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hamid, Ahmad Farhan, 2006, *Jalan Damai Nanggroe Endatu: Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, Jakarta: Suara Bebas.
- Hoessein, Bhenyamin, dkk., 2004, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP/UI.
- Kementerian Dalam Negeri. “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.” (Jakarta: Kementerian Dalam Negeri, 2011).
- Kementerian Sekretariat Negara. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998).

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Sumatera Utara.
- Undang-Undang Dasar Sementara 1950
- Undang-Undang Darurat Nomor 16 Tahun 1955 tentang Pengubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah-daerah Otonom Provinsi di Sumatera.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Irian Barat.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah-daerah Otonom Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

- Undang-Undang Darurat Nomor 10 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Provinsi Kalimantan Tengah dan Pengubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956.
- Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur.
- Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 6 PNPS Tahun 1959).
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.
- Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
- Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR Tahun 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
- Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 7-18 Agustus 2000*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 (Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008).
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Internet**
- “Guru Besar UGM: Otonomi Daerah Kebablasan”, *timlo.net*, 18 April 2012, dalam <http://www.timlo.net/baca/25883/guru-besar-ugm-otonomi-daerah-kebablasan/>, diakses pada 1 Oktober 2018.
- Hendriyana, Artanti. “Setelah 14 Tahun, Otonomi Khusus Papua Masih Alami Kendala”, www.unpad.ac.id/2015/03/setelah-14-tahun-otonomi-khusus-papua-masih-alami-kendala/. Diakses 9 September 2022.
- Kalsum, Umi. “Mega: Otonomi Daerah Kebablasan”, <http://www.viva.co.id/berita/politik/71956-mega-otonomi-daerah-kebablasan>. Diakses pada 1 Oktober 2022.

- “Otonomi Daerah Kebablasan, Peran Inspektorat Mesti Diperkuat”, *rri.co.id*, 23 Juni 2017, dalam http://www.rri.co.id/purwokerto/post/berita/406526/kilas_berita/otonomi_daerah_kebablasan_peran_inspektorat_mesti_diperkuat.html, diakses pada 1 Oktober 2018.
- Pakpahan, Vanroy. “Otonomi Daerah Diusulkan untuk Dihapuskan,” <http://www.tribunnews.com/nasional/2010/07/20/otonomi-daerah-diusulkan-untuk-dihapuskan>. Diakses pada 1 Oktober 2022.
- “Penjelasan Pemerintah sebagai Pengantar Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah”, diakses dari situs www.parlemen.net.
- Tamin, Boy Yendra, 2004 (29 Oktober), “Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan dalam Mewujudkan *Local Accountability*”, <https://bunghatta.ac.id/artikel-79-otonomi-daerah-pasca-revisi-uu-nomor-22-tahun-1999-tantangan-dalam-mewujudkan-local-accountability.html>. Diakses pada 28 Oktober 2018.
- Widodo, Fahmi, “Mengembalikan Otonomi kepada Rakyat”, 12 Oktober 2004, <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F27734/Mengembalikan%20Otonomi%20kepada%20Rakyat.htm>. Diakses pada 27 Oktober 2018.