

PERGESERAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DARI UU NO.5 TAHUN 1974 KE UU NO.22 TAHUN 1999

Drs. ZAKARIA

**Jurusan Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Sumatera Utara**

I. PENDAHULUAN

Untuk memahami sistem pemerintahan daerah, perlu penjelasan terutama mengenai pengertian konsep sistem, dan pemerintahan.

A. Pengertian Sistem

Istilah sistem sering ditemukan dalam berbagai literatur, yang digunakan untuk menunjuk pada sesuatu. Sebagai contoh Sistem Pemerintahan, Sistem Politik, Sistem Pemilu dan sebagainya. Penggunaan kata sistem sama dengan penggunaan kata demokrasi seperti demokrasi ekonomi, demokrasi politik demokrasi liberal dan sebagainya. Menurut N. Jordan, penggunaan istilah sistem itu tidak kurang dari 15 macam cara.

Dari 15 cara penggunaan sistem tersebut, Tatang M. Amirin (1984), mengambil enam contoh penggunaan istilah sistem itu, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem digunakan untuk menunjuk suatu kumpulan atau himpunan benda-benda yang disatukan atau dipadukan oleh suatu bentuk yang saling ketergantungan dan teratur.
Contoh: sistem tata surya.
2. Sistem digunakan untuk menyebut alat-alat atau organ tubuh secara keseluruhan yang secara khusus memberikan andil atau sumbangan terhadap fungsi tubuh tertentu yang rumit tetapi amat vital.
Contoh: Sistem syaraf
3. Sistem digunakan untuk menunjuk sehimpunan gagasan atau ide yang tersusun, yang membentuk suatu kesatuan yang logik dan dikenal sebagai isi buah pikiran tertentu.
Contoh: Sistem pemerintahan demokratik.
4. Sistem digunakan untuk menunjuk suatu hipotesis atau suatu teori
Contoh: Pendidikan sistematis.
5. Sistem dipergunakan dalam arti metode atau tata tara.
Contohnya: sistem mengetik sepuluhjari.
6. Sistem dipergunakan untuk menunjuk pada pengelompokan
Contohnya: sistem pengelompokan bahan pustaka menurut Dewey.

Mengacu pada penggunaan istilah sistem yang telah dikemukakan di atas, timbul pertanyaan, apa sebenarnya yang dikatakan sistem itu. Secara etimologis kata sistem itu berasal dari kata "*syn*" dan "*histanai*" yang berarti menempatkan bersama.

Menurut Tatang M. Amirin (1984) istilah sistem berasal dari bahasa Yunani "*Systema*" yang mempunyai pengertian sebagai berikut:

- a) Suatu hubungan yang tersusun dari sekian banyak bagian.
- b) Hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen-komponen secara teratur.

Ada beberapa definisi sistem yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

1. Menurut Sukarna (1979).
Sistem itu ialah sesuatu yang berhubung-hubungan satu sama lain, sehingga membentuk suatu kesatuan.
Di dalam sistem tersebut terdapat tiga unsur yaitu:
 - 1) Adanya faktor-faktor yang dihubungkan
 - 2) Faktor-faktor yang dihubungkan itu tidak dipisah-pisahkan.
 - 3) Karena hubungannya, maka membentuk suatu kesatuan.
2. Menurut Johnson, Kast, dan Rosenzweig (Taneko, 1986). Sistem adalah suatu kebulatan keseluruhan yang kompleks atau terorganisir; suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian yang membentuk suatu kebulatan/keseluruhan yang kompleks atau utuh.
3. Menurut Soleman B. Taneko(1986), dalam setiap sistem terdapat unsur-unsur yang saling berkaitan atau berhubungan dalam suatu kesatuan. Pada setiap sistem terdapat ciri khusus yang melekat pada sistem tersebut.
4. Menurut Shrode dan Voich (Amirin, 1984), Unsur-unsur dari suatu sistem ada 5 (lima) macam yaitu:
 - 1) Terdiri dari himpunan bagian-bagian.
 - 2) Bagian-bagian itu saling berkaitan.
 - 3) Masing-masing bagian bekerja secara mandiri dan bersama-sama serta saling mendukung.
 - 4) Kerjasama itu ditujukan pada pencapaian tujuan bersama atau tujuan sistem
 - 5) Kerjasama itu terjadi dalam lingkungan yang rumit atau kompleks.

B. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Istilah pemerintah dan pemerintahan dalam masyarakat secara umum diartikan sama, dimana kedua kata tersebut diucapkan bergantian (pemerintah atau pemerintahan). Sebutan kedua kata atau istilah tersebut menunjuk pada penguasa atau pejabat. Misalnya: Mulai dari Presiden sampai tingkat Kepala Desa atau Kepala Kelurahan. Artinya, semua orang yang memegang jabatan disebutlah pemerintah atau pemerintahan, tetapi orang yang bekerja di dalam lingkungan pemerintah atau pemerintahan disebut orang pemerintah(an).

Mereka yang berpandangan seperti yang disebutkan di atas tidak membedakan pemerintah(an) dalam arti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Siapa saja yang memegang jabatan dan berkuasa terhadap bawahan sebagai contoh: Ketua DPRD Tk.II, Bupati atau Walikota, Ketua Pengadilan Negeri atau Ketua Jaksa Negeri.

Selain pandangan masyarakat yang menyamakan pengertian istilah pemerintah(an), ternyata di dalam beberapa literatur, ada sebagian para ahli juga menyamakan pengertian pemerintah dengan pemerintahan. Seperti C.F. Strong (1960,6) menyatakan pemerintah(an) adalah organisasi dalam mana diletakkan ...hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Selanjutnya Strong menyatakan pemerintahan itu mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Jadi menurut C.F. Strong pemerintah dan pemerintahan itu sama pengertiannya, artinya bisa disebut pemerintah atau pemerintahan. Kemudian di dalamnya pemerintah(an) terdapat tiga macam kekuasaan.

Sedangkan pendapat yang lain seperti Ramlan Surbakti (1992, 168), mengatakan istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Dimana Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. Kemudian istilah pemerintahan itu sendiri pengertiannya dapat dikaji atau ditinjau dari tiga aspek yaitu:

1. Ditinjau dari aspek kegiatan (dinamika), pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara.
2. Ditinjau dari aspek struktural fungsional, pemerintahan mengandung arti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.
3. Ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

Bila disimak secara lebih dalam pendapat Surbakti tentang Pemerintah dan pemerintahan, nampaknya perbedaan yang dikemukakannya bukanlah menunjukkan ada pemisahan antara pemerintah dengan pemerintahan secara tajam. Artinya dimana ada pemerintah disitu akan ada pemerintahan.

C. Pemerintahan Dalam Arti Sempit dan Luas

Konsep pemerintahan dapat dibuat dalam arti yang luas dan sempit. Artinya tugas dan wewenang pemerintahan itu dapat diperluas dan dipersempit dengan membentuk organ-organ atau badan-badan dalam pemerintahan itu sendiri.

Seperti yang dikatakan oleh C.F. Strong, dimana pemerintahan itu mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurut Konsep Trias Politika ketiga bentuk kekuasaan itu mempunyai tugas dan kewenangan yang berbeda pula. Jadi konsep pemerintahan yang dikemukakan oleh C.F. Strong dapat dikategorikan dalam arti yang luas.

Ada pendapat yang juga menyamakan pengertian pemerintah dengan pemerintahan seperti S. Pramudji (1982, 25-26) dimana pemerintahan itu dapat dilihat dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintah negara.

Kemudian Ramlan Surbakti (1992, 169) juga mempunyai pandangan yang sama dengan Pramudji, dimana pemerintahan itu mempunyai pengertian dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh fungsi negara, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi fungsi eksekutif saja.

Konsep pemerintahan dalam arti luas yang dikemukakan oleh Pramudji dan Surbakti, organ-organnya mengacu pada konsep Trias Politika atau Tri Praja. Di Indonesia kita tidak menggunakan Konsep Trias Politika atau Tri Praja, tetapi menggunakan konsep Panca Praja, seperti yang terdapat dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

D. Pemerintahan Pusat dan Daerah

1. Pemerintahan Pusat

Bila kita mengacu pada UUD 1945, maka Pemerintahan Negara R.I. mempunyai organ-organ atau badan-badan Negara yang terdiri dari:

- a. Lembaga Tertinggi Negara yang disebut dengan MPR
- b. Lembaga-lembaga tinggi negara yang merupakan komponen penyelenggara kehidupan negara yaitu:
 - 1) Presiden (eksekutif) Ps. 4-15

- 2) Dewan Pertimbangan Agung (Konsultatif) Ps. 16
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) Ps. 19-22
- 4) Badan Pemeriksa Keuangan (Ekzaminatif) Ps. 23
- 5) Mahkamah Agung (Yudikatif) Ps. 24

Semua Lembaga negara tersebut di atas, (MPR, Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA), disebut pemerintahan dalam arti luas dan sekaligus disebut Pemerintah. Sedangkan Pemerintahan dalam arti sempit menurut UUD 1945 terdiri dari Presiden, Wakil Presiden, dan Menteri-Menteri Negara. Bahkan dapat dimasukkan DPR sebagai pemerintahan dalam arti sempit atau Pemerintahan Pusat. Mengapa DPR dapat dimasukkan ke dalam kelompok Pemerintahan Pusat, karena DPR merupakan mitra kerja Presiden dalam membuat UU, membuat APBN dan termasuk dalam menetapkan susunan dan keanggotaan lembaga tinggi negara seperti DPA, BPK, dan MA.

Tetapi kalau kita mengacu pada pasal 1 huruf a UU No: 22 Tahun 1999 atau UU No:5 Tahun 1974, yang dikatakan Pemerintah Pusat atau disebut juga Pemerintah adalah Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantunya.

Yang menjadi pembantu Presiden menurut UUD 1945 adalah Wakil Presiden dan Menteri-menteri negara. Dalam hal ini yang dikatakan Pemerintah Pusat atau Pemerintah itu hanya lembaga Edukatif saja, dimana terdiri dari tiga unsur yaitu Presiden, Wakil Presiden dan Menteri-menteri negara.

Ketiga unsur tersebut merupakan faktor-faktor yang saling berhubungan yang membentuk satu kesatuan dan bekerjasama dalam mencapai tujuan bersama hingga merupakan suatu sistem.

2. Pemerintahan Daerah

Berdasarkan pasal 1 huruf d UU No:22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang dikatakan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Ini berarti pemerintahan daerah terdiri dari dua unsur yaitu eksekutif dan legislatif.

Sedangkan yang dikatakan Pemerintahan Daerah menurut pasal 1 huruf b UU No:22 Tahun 1999 adalah Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.

Menurut pasal 6 UU No: 22 Tahun 1999, Perangkat Daerah terdiri atas sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga teknis daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah.

Mengacu pada UU No: 22 Tahun 1999, maka unsur-unsur Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Kesemua unsur tersebut merupakan suatu sistem yang saling berhubungan dan bekerjasama dalam mencapai tujuan bersama.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada bagian terdahulu dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dikatakan sistem pemerintahan daerah adalah semua komponen atau unsur yang terdapat dalam Pemerintahan Daerah (Perangkat Eksekutif dan Legislatif Daerah) yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi atau tergantung (*dependent*) dan bekerjasama dalam menjalankan fungsinya (tugas dan wewenang) dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan daerah.

Untuk melaksanakan fungsi dari masing-masing unsur atau komponen diperlukan pula peraturan perundang-undangan yang merupakan salah satu unsur dari sistem Pemerintahan Daerah.

II. DASAR HUKUM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Wilayah Nusantara yang terbentang disepanjang khatulistiwa (dari Sabang sampai Merauke) mempunyai 13.667 buah pulau dengan luas wilayah 5.193.252 km² yang terdiri dari daratan 1.904.569 km² dan lautan 3.288.683 km dengan jumlah penduduk yang besar pula ± 210.000.000 pada soal ini.

Sejak wilayah Nusantara ini memproklamkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, menjadi negara kesatuan yang berbentuk Republik, yaitu Negara Republik Indonesia dalam satu pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak saja memiliki wilayah yang luas, penduduk yang besar jumlahnya, tetapi juga mempunyai sosial budaya yang majemuk dan terdiri dari 360 suku bangsa (Hildred Geerts, 1984)

Untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang demokratis dan mampu melayani kepentingan setiap masyarakat yang jauh dari pusat pemerintahan, maka perlu dibentuk suatu pemerintahan yang otonom di daerah-daerah.

Dasar pembentukan Pemerintahan Daerah telah ditetapkan dalam UUD 1945 pada pasal 18 yang berbunyi: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR RI 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.

Untuk menindaklanjuti pasal 18 UUD 1945 tersebut, maka dibuatlah peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pemerintahan daerah sebagai berikut.

Peraturan Perundang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah dibuat sejak Indonesia merdeka sampai sekarang (1999).

1. UU No: 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah.
2. UU No: 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah
3. UU No: 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah.
4. Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960 tentang penekanan dekonsentrasi pada Pemerintahan Daerah.
5. UU No: 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
6. TAP MPRS No. XXI /MPRS/1966 tentang pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah.
7. UU No:6 Tahun 1966 tentang pernyataan tidak berlakunya UU No:18 Tahun 1965.
8. TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN, dimana isinya menolak TAP MPRS No. XXI / MPRS / 1966.
9. UU No:5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

10. UU No:5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
11. TAP MPR No. XV / MPR / 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
12. UU No:22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
13. UU No: 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dilihat dari peraturan perundang-undangan yang sudah dibuat tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan bahwa sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia sangat labil. Hal ini akan menyulitkan bagi aparatur di daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

III. AZAS-AZAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Bila kita mengacu pada UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No:22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka pada kedua undang-undang tersebut dapat dilihat bahwa azas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ada 3 (tiga) macam yaitu:

1. Azas Desentralisasi.
2. Azas Dekonsentrasi.
3. Azas Tugas Pembantuan.

Ketiga azas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdapat perbedaan dalam memberikan definisi antara UU No:5 Tahun 1974 dengan UU No:22 Tahun 1999.

TABEL 1
PENGERTIAN DESENTRALISASI, DEKONSENTRASI, DAN TUGAS
PEMBANTUAN MENURUT UU NO:5 TAHUN 1974 DAN UU NO.:22 TAHUN
1999

Menurut UU No:5 Th.1974	Menurut UU No:22 Th.1999
Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya (ps 1 huruf b)	Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (ps.1 huruf e)
Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah (ps.1 huruf f)	Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau perangkat pusat di daerah
Tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah Tingkat atasnya dengan kewajiban mempertangg	Tugas Pembantuan adalah Penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan desa dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan (ps.1 huruf g)

Berdasarkan pada pengertian ketiga azas Pemerintahan Daerah yang terdapat pada tabel 1, dapat ditarik kesimpulan bahwa tidak semua tugas Pemerintah Pusat diserahkan kepada daerah, dimana terdapat tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yaitu tugas yang bersifat nasional. Seperti yang disebutkan pada pasal 7 ayat (1) UU No: 22 Tahun 1999 tentang Kewenangan Daerah yaitu: "Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya".

Sedangkan wewenang yang diserahkan kepada daerah itu adalah tugas-tugas yang bersifat khusus dan khas urusan daerah. Misalnya:

- a. "Daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan". (Ps. 10 ayat (1) UU No: 22/1999).
- b. "Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, perhubungan industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi, dan tugas kerja" (ps. 11 ayat (2) UU No: 22 Tahun 1999).

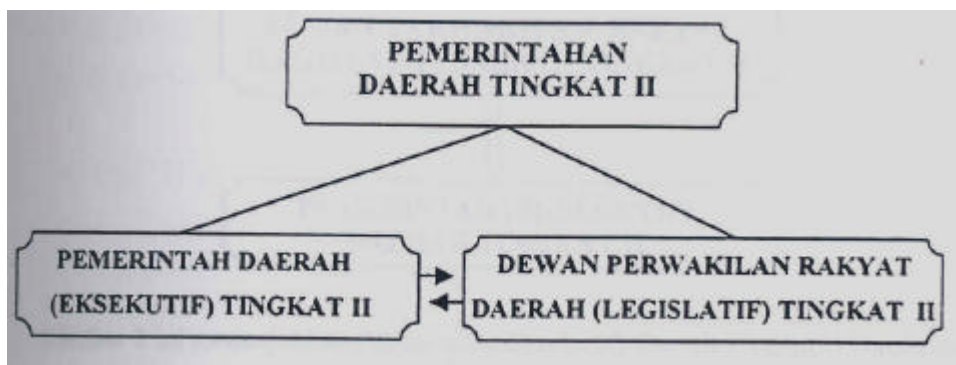
Menurut UU No: 5/1974, Desentralisasi melahirkan Daerah Otonom atau Daerah, dalam hal ini adalah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Sedangkan Dekonsentrasi melahirkan wilayah administratif yang disebut wilayah, dalam hal ini disebut propinsi, kabupaten, kecamatan. Karena UU No: 5/1974 nampak lebih menekankan persoalan dekonsentrasi daripada desentralisasi, maka penyebutan organisasi Pemerintah Daerah itu adalah Propinsi daerah Tingkat I atau Kabupaten Daerah Tingkat II. Sedangkan dalam UU No: 22/1999 terjadi perubahan, dimana Propinsi Daerah Tingkat I, menjadi Daerah Propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada

IV. ORGANISASI DAN KOORDINASI PEMERINTAHAN DAERAH

Bila kita simak isi dari UU No: 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, seperti yang terdapat pada pasal 1 huruf d dan pasal 14 ayat 1, menunjukkan bahwa pada pemerintahan daerah hanya dibentuk dua organ atau badan yaitu DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah.

Berdasarkan UU No: 22 tahun 1999, dapat dibuat proyeksi tentang susunan pemerintahan daerah tingkat II sebagai berikut.

Gambar 1
Susunan Pemerintahan Daerah Tingkat II
Berdasarkan pasal 1 huruf d, Pasal 14 ayat 1 dan pasal 16 ayat (2).



Dalam gambar 1 ini Pemerintah Daerah Tingkat II dengan DPRD Tingkat II atau Eksekutif Tingkat II dengan Legislatif Tingkat II kedudukannya sejajar dan merupakan mitra kerja dalam bidang:

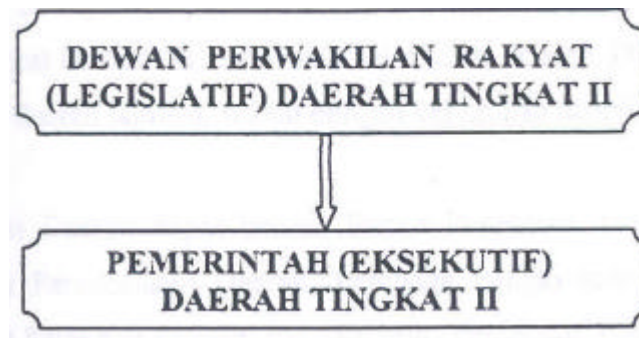
1. membuat Peraturan Daerah (Perda Dati II)
2. membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tingkat II (APBD Tingkat II).

Pada posisi ini kedua badan dituntut agar dapat bekerjasama dengan baik.

Tetapi pada kondisi yang lain kedua badan ini bukan lagi merupakan mitra kerja dan kedudukannya tidak lagi sejajar. Dimana kedudukan DPRD (Legislatif) Tingkat II lebih tinggi dari Pemerintah Daerah (Eksekutif) Tingkat II. Dengan demikian susunan Pemerintahan Daerah Tingkat II tidak lagi berbentuk horizontal, tetapi vertikal atau merupakan suatu hirarki. Seperti pada gambar 2.

Gambar 2 SUSUNAN PEMERINTAHAN DAERAH TINGKAT II

Berdasarkan: Pasal 18 ayat (1) huruf a, c, dan f
Pasal 19 ayat (1) huruf a, dan b
Pasal 45 ayat (1) dan (2).



Gambar 2 ini menunjukkan Pemerintah (Eksekutif) Daerah Tingkat II berada di bawah Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) Daerah Tingkat II.

Ada beberapa hal pokok atau aspek yang menyebabkan Pemerintah Daerah Tingkat II kedudukannya berada di bawah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II, yaitu:

1. Bupati/wakil Bupati, dan Walikota/wakil Walikota dipilih oleh DPRD Tingkat II.
2. Pengangkatan dan Pemberhentian Bupati/wakil Bupati, dan Walikota/wakil walikota diusulkan oleh DPRD Tingkat II.
3. DPRD Tingkat II mengawasi pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah Tingkat II.
4. Bupati/Walikota selaku Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya bertanggungjawab kepada DPRD.
5. DPRD berhak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah.

Selain kelima aspek di atas, masih ada aspek-aspek lain yang membuat badan eksekutif Daerah Tingkat II berada di bawah DPRD (Badan Legislatif) tingkat II.

Menurut Pasal 14 ayat (2) Undang-undang No: 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Kemudian dalam pasal 56 ayat (1) disebutkan, di setiap daerah terdapat seorang wakil kepala daerah. Selanjutnya pada pasal 60 terdapat istilah Perangkat Daerah. Dimana Perangkat Daerah ini terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah.

Lembaga Teknis Daerah dapat berupa Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah, Badan Perencanaan Daerah, Lembaga Pengawasan Daerah, Badan Pendidikan dan Pelatihan Daerah, dan lain-lain (penjelasan Pasal 65 UU No:22 Tahun 1999).

Selain dari lembaga teknis, ternyata Kecamatan juga merupakan perangkat daerah Kabupaten dan daerah kota.

Berdasarkan ketentuan UU No: 22 Tahun 1999 dapat dibuat susunan organ atau perangkat Pemerintah Daerah Tingkat II Gubernur. Sedangkan Kabupaten daerah Tingkat II menjadi Daerah Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II menjadi Daerah Kota.

TABEL II
PERBEDAAN PENGETIAN DAERAH DAN WILAYAH MENURUT UU NO.5
TAHUN 1974

No.	DAERAH	WILAYAH
1.	Daerah dibentuk dalam rangka Desentralisasi	Wilayah dibentuk dalam rangka Dekonsentrasi
2.	Daerah bersifat Otonom	Wilayah bersifat Administratif
3.	Daerah Mengurus Urusan Daerah	Wilayah mengurus Urusan Pemerintahan Umum
4.	Nama Daerah adalah Daerah Tingkat I dan daerah Tingkat II	Nama wilayah adalah Propinsi dan Kabupaten, Kotamadya.
5.	Nama Kepala Daerah Tk I Kepala Daerah Tingkat II	Nama Kepala Wilayah adalah: Gubernur Bupati atau Walikota

SUSUNAN PERANGKAT PEMERINTAHAN
(BADAN EKSEKUTIF) DAERAH TINGKAT II

1. Bupati/wakil Bupati dan Walikota wakil Walikota.
2. Sekretariat Daerah Tingkat II.
3. Dinas-Dinas Daerah Tingkat II.
4. Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Tingkat II.
5. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Tingkat II.
6. Lembaga Pengawasan Daerah Tingkat II.
7. Badan Pendidikan dan Pelatihan Daerah Tingkat II.
8. Badan Usaha Milik Daerah Tingkat II.
9. Kecamatan
10. Unit-unit Pelaksana Daerah lainnya yang dibutuhkan di Daerah Tingkat II.

Susunan perangkat DPRD (Badan Legislatif) tingkat II sebagai berikut:

1. Pimpinan DPRD Tingkat II
2. Sekretariat DPRD Tingkat II
3. Komisi-komisi
4. Panitia-panitia
5. Fraksi-fraksi bila diperlukan.

V. PRINSIP-PRINSIP PEMBERIAN OTONOMI DAERAH

Pengertian Otonomi Daerah menurut UU No: 5/1974 adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan menurut UU No:22/1999 (pasal 1 huruf h) yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan UU No:5/1974 otonomi daerah menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak. Dalam UU No:22/1999 otonomi daerah didasarkan atas azas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Yang dimaksud dengan kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

Sedangkan yang dikatakan otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.

Tujuan pemberian otonomi itu adalah untuk meningkatkan:

- pelayanan dan kesejahteraan masyarakat
- pengembangan kehidupan demokrasi
- keadilan dan pemerataan, serta
- pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

Dalam pemberian otonomi Daerah ada delapan prinsip yang harus dijadikan pedoman yaitu:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada Otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antara daerah"
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
7. Pelaksanaan azas desentralisasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan

kewenangan Pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

8. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kepada yang menugaskannya.

VI. PENUTUP

Mengenai Sistem Pemerintah Daerah sudah banyak peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk itu. mulai dari Undang-undang No: 22 Tahun 1999. Namun sistem itu Pemerintahan Daerah belum dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat di Daerah sesuai dengan konsep otonomi. Hal ini disebabkan oleh undang-undang yang dibuat membatasi ruang gerak daerah dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan.

Dalam membuat Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah ada kecenderungan dan usaha dari pengambil keputusan di pusat (Pemerintahan Pusat) takut dan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang benar-benar otonomi, dengan mengemukakan alasan-alasan yang klasik seperti daerah belum mampu, akan rawan terhadap disintegrasi, dan sebagainya.

Bila kita telaah UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok Pemerintahan di Daerah, maka UU tersebut tidak memberikan kebebasan pada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dimana UU No. 5/1974 itu lebih menekankan unsur desentralisasi. Konsep desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah hanya sekedar lipstik saja.

Tetapi setelah keduanya UU No:22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka ada semacam angin segar bagi daerah, dimana kepada daerah tingkat II diberikan kebebasan dan wewenang yang luas dalam mengatur dan mengurus daerahnya (otonomi yang luas nyata dan bertanggungjawab).

Oleh karena itu UU No:22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perlu kita sikapi atau pahami dengan baik sehingga Sistem Pemerintahan Daerah semakin transparan dan efektif.

DAFTAR BACAAN

- Amirin, Tatang, M, 1984, Pokok-Pokok Teori Sistem, Rajawali, Jakarta.
- Maschab, Mashuri, 1983, Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945, Bina Aksara, Jakarta.
- Pramudji, S, 1982, Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia, Bina Aksara, Jakarta.
- Strong, C.F, 1960, Modern Political Constitutional, Sidgwick and Jackson Ltd, London.
- Sudirwo Daeng, 1981, Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa.
- Sukarna, 1979, Sistem Politik, Alumni, Bandung.
- Sunindhia, Y.W, 1996, Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, Rineka Cipta, Jakarta.
- Taneko, Soleman B, 1986 Konsepsi Sistem Sosial dan Sistem Sosial Indonesia, Fajar Agung, Jakarta.
- Undang-undang Nomor:5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- Undang-Undang Nomor:22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.