



LAPORAN HASIL PENELITIAN

KERJASAMA



**DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)
REPUBLIK INDONESIA**

DENGAN

**PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
& PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (PKKPU)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG**

Menata Ulang Hubungan Kekuasaan Pusat dan Daerah di Indonesia (Telaah Normatif Atas Pola Hubungan Wewenang, Hubungan Keuangan dan Hubungan Pengawasan Dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah)

Oleh :

Yhannu Setyawan, S.H., M.H.
Armen Yaser, S.H., M. Hum.
Yusdiyanto, S.H.
Adius semenguk, S.H., M.H.
Yulia Netta, S.H., M.H., M.Si
Ahmad Saleh, S.H.
Martha Riananda, S.H.
Baharuddin Naim, S.H., M.H.
Ahmad Zazili, S.H., M.H

Tim Pendukung

Budiyono, S.H., M.H.
Rudy Antoni, S.H., M.H.
Hasan

**BANDAR LAMPUNG
2009**

DAFTAR ISI

Halaman

BAB I. PENDAHULUAN

- 1.1. Latar Belakang.....
- 1.2. Rumusan Permasalahan.....
- 1.3. Urgensi (Keutamaan) Penelitian.....

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

BAB III., TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

BAB IV. METODE PENELITIAN

- 4.1. Jenis Penelitian
- 4.2. Tipe Penelitian
- 4.3. Data dan Sumber Data
- 4.4. Metode dan Analisis Data Pengumpulan Data

BAB V PEMBAHASAN

- 5.1. Perspektif Historis Hubungan Kekuasaan Pusat Daerah di Indonesia.....
- 5.2. Dinamika Politik dan Hukum Hubungan Pusat dan Daerah.....
- 5.3. Pengaturan Umum Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia.....
- 5.4. Potret Dinamika Politik dan Hukum Hubungan Pusat Daerah.....
- 5.5. Pola Hubungan Pusat-Daerah dan Implikasinya Terhadap
Eksistensi Masyarakat Adat di Tengah Arus Modernisasi.....
- 5.6. Eksistensi Masyarakat Adat.....
- 5.7. Perspektif Historis Hubungan Kekuasaan Pusat Daerah di Indonesia.....
- 5.8. Hubungan Wewenang, Keuangan dan Pengawasan
dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.....
- 5.9. Penataan Ruang Kewenangan Dalam Perspektif Hubungan Pusat-Daerah..
- 5.10. Konstruksi Pusat Daerah Dalam Sistem Otonomi Daerah.....
- 5.11 Implementasi Pusat-Daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999.....
- 5.12 Paradigma Perubahan Hubungan Pusat Daerah
- 5.13. Konsepsi dan kedudukan Masyarakat Adat
dalam sistem kekuasaan pusat-daerah di Indonesia.....
- 5.14. Bentuk dan Ragam Institusi Adat.....
- 5.15. Eksistensi Masyarakat Hukum Adat Pasca UU 32 Tahun 2004.....
- 5.16. Faktor-faktor Penyebab Timbulnya Persengketaan
Dalam Hubungan Dan Dinamika Kekuasaan Pusat-Daerah
Khususnya Bagi Masyarakat Adat Lampung.....

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

- 5.1. Simpulan
- 5.2. Saran.....

DAFTAR PUSTAKA

BAB I. PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Relasi kekuasaan antara pusat dan daerah dalam beberapa kurun waktu pasca reformasi 1998 dan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, senantiasa menghiasi perdebatan akademis dan menjadi wacana publik terkait Pola Hubungan kekuasaan Pusat dan daerah di Indonesia. Beberapa kalangan bahkan mengelompokkannya sebagai barometer pengukur denyut pegas tolak dan tarik kepentingan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kekuatan payung hukum yang menjadi sumber kewenangan suatu organisasi pemerintahan menjadi tematika pertukaran gagasan yang memiliki sensitifitas tinggi, karena selain terkait dengan ranah persoalan kuasa dan wenang, didalamnya juga terfragmentasi silang kepentingan yang seiring waktu menjadi semakin menarik untuk diperdebatkan.

Eksistensi Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang berbentuk Republik yang terdiri dari provinsi-provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan daerah otonom dan memiliki hak otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, setiap daerah memiliki kewenangan menyusun Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Peraturan Daerah (Perda) sebagai peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Sehingga perda tersebut menjadi peraturan yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh masyarakat dan penyelenggara pemerintahan di daerah.

Lahirnya otonomi daerah diharapkan dapat mempercepat laju pertumbuhan masyarakat di daerah dalam berbagai bidang, terutama dengan adanya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan sehingga kesejahteraan masyarakat dan kerjasama pembangunan di daerah semakin meningkat. Untuk itu

Fakultas Hukum Universitas Lampung tertarik untuk melakukan penelitian untuk mencari format mengenai hal tersebut dengan judul “Menata Ulang Hubungan Kekuasaan Pusat dan Daerah di Indonesia (Telaah Normatif atas Pola Hubungan Wewenang, Hubungan Keuangan dan Hubungan Pengawasan dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah)”

Perdebatan politik maupun pertarungan ide dan gagasan berbasis akademik terkait dengan model penataan hubungan pusat-daerah terus mengalami dialektika baik dalam perspektif praktikal maupun teoritik. Metamorfosa design dan perkembangan tata penyelenggaraan negara, hampir diseluruh negara-negara di belahan dunia, akhirnya menjadi bahan kajian yang tak akan pernah dikategorikan sebagai kajian yang mudah lekang oleh perkembangan jaman.

Berbagai kajian terhadap gagasan penataan hubungan kekuasaan kerap dimulai melalui analisis berbasis perspektif historikal, khususnya untuk memberikan argumentasi terkait eksistensi dan perlintasan tumbuh dan kembang perjalanan suatu negara-bangsa. Salah satu pedoman yang juga kerap dipergunakan adalah analisa dengan metode penelusuran sejarah berbasis dokumen hukum (*legally document study*).

Dengan metode tersebut pula, akhirnya dapat ditelusuri bahwa upaya penataan hubungan kekuasaan dalam praktik penyelenggaraan hubungan kekuasaan antara pusat-daerah di Indonesia, telah dimulai sejak masa pemerintahan kolonial berkuasa. Dinamika penataan hubungan kekuasaan bergulir seiring dengan pergantian kekuasaan kolonial,¹ dan berakhir ketika momentum Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, negara baru yang berdaulat dan menamakan diri “Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sebagai negara yang baru lepas dari belenggu kekuasaan kolonialisme, ternyata Indonesia juga membekali diri dengan persiapan penyelenggaraan negara. Orientasi penataannya mempergunakan sistem pembagian kekuasaan, termasuk dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah. Permasalahan yang menarik untuk ditelusuri lebih jauh adalah bagaimana perspektif historis hubungan kekuasaan pusat daerah di Indonesia, serta bagaimana hubungan

¹ Dalam rentang waktu 1903 sampai Indonesia merdeka 1945, setidaknya pernah terjadi 2 kali pergantian kekuasaan Kolonial yaitu Kerajaan Belanda dan Kekaisaran Jepang.

wewenang, hubungan keuangan dan hubungan pengawasan dalam tata penyelenggaraan pemerintahan di daerah

1.2. Rumusan Permasalahan

Dari apa yang sudah dipaparkan tersebut, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur bahwa hakekat dari otonomi daerah adalah untuk kesejahteraan masyarakat dan dapat terlaksananya pembangunan kerjasama antar daerah, maka yang menjadi masalah untuk diteliti adalah :

1. Bagaimanakah konstruksi pola hubungan kekuasaan pusat dan daerah di Indonesia berdasarkan UUD 1945 dikaitkan dengan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah model ideal hubungan keuangan, hubungan tata penyelenggaraan pemerintahan serta hubungan pengawasan dalam tata penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah di Indonesia?

1.3. Urgensi (Keutamaan) Penelitian

Urgensi atau keutamaan dalam penelitian ini adalah terletak pada pelaksanaan hubungan tata kekuasaan antar pemerintahan di Indonesia dengan tetap berlandaskan kepada asas penyelenggaraan pemerintahan yg baik, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan apakah sudah berjalan sejalan dengan tujuan pembangunan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk melihat itu semua perlu adanya pengkajian mengenai penataan ulang hubungan kekuasaan pusat dan daerah di Indonesia berdasarkan telaah normatif atas pola hubungan wewenang, hubungan keuangan dan hubungan pengawasan dalam tata penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Sehingga tujuan khusus, tujuan jangka pendek dan jangka panjang dari penelitian ini dapat tercapai.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Indonesia adalah negara yang menganut sistem negara kesatuan, oleh karena itu pola hubungan antara tingkat pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, perlu senantiasa diimplementasikan secara lebih konkret dalam suatu model konstruksi pola hubungan kekuasaan pusat dan daerah. Hal tersebut mutlak diperlukan agar penyelenggaraan kekuasaan negara berjalan sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab VI Pasal 18 ayat (1) Hasil Amandemen Kedua yang memuat tentang :²

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”

Secara umum, ada beberapa undang-undang yang dapat berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu antara lain undang-undang yang mengatur otonomi daerah secara umum, undang-undang yang mengatur organisasi pemerintahan daerah, undang-undang yang mengatur tentang hubungan keuangan pusat dan daerah, undang-undang yang mengatur hubungan kewenangan pusat dan daerah. Selain itu, materi-materi tentang pemerintahan daerah dapat juga diatur dalam berbagai undang-undang sektoral lainnya, yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah maka secara normatif telah ditegaskan bahwa penyelenggara urusan pemerintahan di daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Sebagai dasarnya, penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu mempergunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Prinsip atau asas otonomi adalah daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana telah ditetapkan dalam undang-undang.

² Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Dengan demikian daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu³.

Dalam Pasal 195 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.

Di dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (1), menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”⁴. Istilah Negara Kesatuan (bersusun tunggal), adalah bahwa susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara. Dengan kata lain Indonesia tidak mengenal konsep negara bagian di dalam penyelenggaraan pemerintahan negaranya.

Dengan demikian dalam “negara kesatuan” hanya ada satu pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.⁵

Sedangkan makna berbentuk *Republik* dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah ditujukan pada bentuk Pemerintahan Negara Indonesia. Menurut *George Jellinek*, *Republik* adalah sebagai lawan dari Monarki. Perbedaan antara monarki dan republik, benar-benar mengenai perbedaan dari pada sistim pemerintahannya. Untuk membedakannya digunakan kriteria suatu pertanyaan tentang bagaimana terbentuknya “kemauan” negara⁶.

Kemauan negara dipergunakan oleh *Jellinek* sebagai kriteria untuk mengklasifikasikan negara, oleh karena negara itu dianggap sebagai sesuatu

³ Ibid, Pasal 1 angka 9.

⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Op Cit

⁵ Lebih jelas baca Soehino, *Ilmu Negara*, (Penerbit liberty, Yogyakarta: 2000), hal. 224

⁶ *Ibid.*, hal. 174

kesatuan yang mempunyai dasar-dasar hidup dan dengan demikian negara itu mempunyai kehendak atau kemauan. Kemauan negara ini sifatnya abstrak, sedangkan dalam bentuknya yang kongkrit kemauan negara itu menjelma sebagai hukum atau undang-undang⁷.

Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸ Dalam menyelenggarakan pemerintahannya dianut 3 (tiga) asas yaitu:

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
1. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
2. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

Sir Ivor Jennings dalam karya tulisnya berjudul *The Law and the Constitutions* sebagaimana dikutip dalam Shiddiq Tgk. Armia (2002:66-67) membedakan pemisahan kekuasaan dalam arti material dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Pemisahan kekuasaan dalam arti material adalah pemisahan

⁷ *Ibid.*, hal. 174-175

⁸ Republik Indonesia, UU No 32 Tahun 2004, *Op.Cit.*

⁹ Republik Indonesia *Ibid*

kekuasaan yang dipertahankan secara tegas dalam tugas (fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian: legeslatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan dalam arti formal adalah apabila pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara tegas. Dalam bukunya yang berjudul “Pembagian Kekuasaan Negara” dikutip dalam Shiddiq Tgk. Armia (2002:66-67), Ismail Sunny berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti Material sepantasnya disebut “pemisahan kekuasaan”, sedangkan pemisahan dalam arti formal sebaiknya disebut “pembagian Kekuasaan”. Ismail Sunny menyimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material tidak terdapat dan tidak pernah dilaksanakan Di Indonesia, yang ada dan dilaksanakan ialah pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Atau dengan kata lain, Di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dan tidak menekankan pada pemisahannya, bukan pemisahan kekuasaan (Kartasapoetra, 1993:50).

Konsekuensi pembagian kekuasaan Di Indonesia, secara vertikal telah menciptakan hubungan pusat dan daerah terutama dalam pembagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pokok pemerintah pusat meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan agama.

Selain urusan yang dinyatakan di atas, urusan pemerintahan tersebut dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Hal ini berarti dengan pembagian urusan pemerintahan antar pemerintah pusat dan Daerah, daerah telah diberikan wewenang untuk menyelenggarakan segala urusan pemerintahan sebagaimana yang telah diberikan kepada daerah-daerah sebagai daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Di sisi lain Daerah-daerah memiliki kewenangan-kewenangan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan.

Sejarah perkembangannya kebijakan otonomi daerah di Indonesia mengikuti pola seperti pada bandul jam yaitu beredar antara sangat *sentralistik* dan sangat *desentralistik*. Apabila kebijakan yang dilaksanakan sangat *sentralistik* maka bandulnya akan ditarik kembali kepada arah titik keseimbangan *desentralistik* demikian pula sebaliknya. Hal ini dapat dilihat dengan mengikuti perkembangan pelaksanaan otonomi daerah (Hubungan Pusat-Daerah) melalui peraturan perundang-undangan yang mengaturnya mulai dari UU Nomor 1 tahun 1945 sampai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 (Direvisi dengan UU 12 Tahun 2008).

Otonomi Daerah, khususnya mengenai hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang Pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya-tidaknya mempunyai tiga tujuan. *Pertama*, tujuan politik, yakni demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan suprastruktur politik. *Kedua*, tujuan administrasi, yakni efektivitas dan efisiensi proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat, transparan serta murah. *Ketiga*, tujuan social ekonomi, yakni meningkatnya taraf kesejahteraan masyarakat. (Sadu Wasisiono;2003)

Berdasarkan hal tersebut diatas maka, dalam makalah ini mencoba untuk membahas Dinamika pelaksanaan Hubungan Pusat-Daerah Kurun Waktu 10 Tahun Terakhir Dalam Penataan Sistem Kekuasaan dan Tata Kenegaraan di Indonesia dengan melihat Pelaksanaan undang-undang otonomi daerah dalam era tersebut, untuk dapat membedakan pelaksanaan otonomi daerah pada masing-masing undang-undang. Kemudian untuk memudahkan pemahamannya maka dalam penulisan makalah ini kami membaginya menjadi beberapa bagian. Antara lain kami akan mengkaji tentang Kontruksi Hubungan Pusat-Daerah dalam Sistem otonomi daerah. Serta mengkaji tentang perkembangan sistem yang digunakan, sekaligus dampak dari implementasi pada masing-masing Undang-Undang otonomi daerah khususnya mengenai hubungan Pusat-Daerah Di Indonesia.

Faham atau sistem otonomi Daerah disini ialah patokan tentang cara penentuan batas-batas urusan rumah tangga daerah dan tentang tata cara

pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah menurut suatu prinsip atau pola pemikiran tertentu. (Sujamto; 1990). Banyak istilah yang digunakan oleh para ahli untuk menerjemahkan maksud tersebut diatas. Penulis paling tidak mengidentifikasi ada empat istilah yang digunakan oleh para ahli untuk memahaminya. Istilah-istilah itu antara lain *sistem, paham, ajaran, pengertian*, yang berhubungan dengan hal tersebut. Adapun mengenai faham atau sistem otonomi tersebut pada umumnya orang mengenal ada dua faham atau sistem pokok, yaitu faham atau sistem otonomi materiil dan faham atau sistem otonomi formal. Oleh Sujamto (1990) kedua istilah ini lazim juga disebut *pengertian rumah tangga materiil (materiele huishoudingsbegrip)* dan *pengertian rumah tangga formil (formeele huishoudingsbegrip)*

Sedangkan Koesoemahatmadja (1978) menyatakan ada tiga ajaran rumah tangga yang terkenal yaitu:

- a. Ajaran Rumah Tangga Materiil (*materiele huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Materiil (*materiele huishoudingsbegrip*),
- b. Ajaran Rumah Tangga Formil (*formil huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Formil (*formeele huishoudingsbegrip*)
- c. Ajaran Rumah Tangga Riil (*rielle huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Riil (*rielle huishoudingsbegrip*)

Pada *ajaran rumah tangga materiil* bahwa dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ada pembagian tugas yang jelas, dimana tugas-tugas tersebut diperinci dengan jelas dan diperinci dengan tegas dalam Undang-Undang tentang pembentukan suatu daerah. Artinya rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu persatu dalam Undang-Undang pembentukannya. Apa yang tidak termasuk dalam perincian tidak termasuk dalam rumah tangga daerah, melainkan tetap berada ditangan pemerintah pusat. Jadi ada perbedaan sifat materi antara tugas pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Adapun mengenai *ajaran rumah tangga formil* disini tidak terdapat perbedaan sifat antara tugas-tugas yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh pemerintah daerah. Apa yang dapat dikerjakan oleh pemerintah pusat pada

prinsipnya dapat dikerjakan pula oleh pemerintah daerah demikian pula sebaliknya. Bila ada pembagian tugas maka itu didasarkan atas pertimbangan rasional dan praktis. Artinya pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan daerah itu lebih baik dan berhasil jika diselenggarakan sendiri daripada diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Jadi pertimbangan *efisiensi* yang menentukan pembagian tugas itu bukan disebabkan oleh perbedaan sifat dari urusan yang menjadi tanggung jawab masing-masing.

Bagir Manan (1990: 507) juga berpendapat bahwa bentuk dan corak hubungan Pusat-Daerah dalam kerangka desentralisasi tergantung pada berbagai faktor. Faktor yang utama menurut Bagir Manan adalah dasar-dasar dari desentralisasi itu sendiri, karena bentuk dan corak hubungan Pusat-Daerah tergantung dengan dasar-dasar desentralisasi yang termuat dalam Pasal 18 UUD 1945. Meskipun demikian, Pasal 18 UUD 1945 kini sudah berubah setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 itu sendiri.

Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa "hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". Jimly Asshiddiqie (2002: 23) menjelaskan bahwa "kekhususan daerah" adalah kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan "keragaman daerah" adalah keragaman antardaerah yang satu dengan daerah lain yang masing-masing berbeda satu dengan yang lain. Prinsip ini menurut Bagir Manan (2001: 12), mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*), sehingga bentuk dan isi otonomi ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.

Berdasarkan hal tersebut sebagaimana diketahui pada masa pemerintahan Orde baru Penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, dijalankan melalui kebijakan yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973, yang antara lain mengatakan :

1. Asas desentralisasi digunakan seimbang dengan asas dekonsentrasi dimana asas dekonsentrasi tidak lagi dipandang sebagai suplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi ;
2. Prinsip yang dianut tidak lagi prinsip otonomi yang seluas-luasnya, melainkan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Di kemudian hari, MPR dengan ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 menambahkan kata dinamis di samping kata nyata dan bertanggungjawab.

Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Dalam Undang-undang ini juga menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip ini dianut untuk mengganti sistem otonomi riil dan seluas-luasnya yang dianut oleh UU Nomor 18 Tahun 1965. Adapun ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan terhadap luasnya urusan rumah tangga daerah dapat dilihat dalam beberapa pasal berikut :

1. Pasal 5 yang merupakan ketentuan yang belum pernah ada pada semua UU terdahulu yaitu yang mengatur tentang penghapusan suatu daerah.
2. Pasal 7 yang berbunyi daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku;
3. Pasal 8 ayat 1 berbunyi “Penambahan penyerahan urusan pemerintahan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”
4. Pasal 9 yang berbunyi “sesuatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan pengaturan perundang-undangan yang setingkat.
5. pasal 39 yang mengatur pembatasan-pembatasan terhadap ruang lingkup materi yang yang dapat diatur oleh Peraturan Daerah.

Selanjutnya prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab yang yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Kemudian UU Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Prinsip otonomi daerah dalam penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Prinsip otonomi nyata merupakan suatu prinsip untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Gerakan reformasi pada tahun 1998 berhasil menumbangkan kekuasaan orde baru yang berlangsung lebih kurang 32 tahun, salah satu agenda reformasi adalah perubahan sistem ketatanegaraan, yaitu adanya desakan untuk memperkuat kewenangan daerah atau otonomi daerah. Pada era orde baru sistem pemerintahan

yang digunakan adalah sistem sentralistik, yaitu memberikan posisi dominan pada pemerintah pusat untuk mengatur segalanya termasuk aktifitas pembangunan di daerah, pola pembangunan yang bersifat "top down" dan tentu saja membawa konsekuensi praktis otonomi daerah sangat minim. Ada ucapan Satu kalimat sloganis-retorikal yang sampai sekarang masih tetap kabur pengertiannya, ialah "Pusat itu adalah pusatnya Daerah dan Dearah-Daerah itu adalah Daerahnya Pusat". Slogan ini dikembang-kembangkan di masa berlakunya UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di daerah yang mengandalkan prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Namun yang terjadi ialah Pemerintahan (Pusat) terus-menerus mengeksploisir semua sumberdaya di daerah di bawah satu sistem kekuasaan yang *oligarkhis-cronyis*, sehingga negara ini bergeser kepada mode: monarchie dan oligarchie secara terselubung (*Vencopte monarehieen oligarehie*).¹⁰

Dengan tumbangnya kekuasaan orde baru maka pola-pola tersebut ditinggal diganti dengan adanya penguatan otonomi daerah dengan pola pembangunan "*bottom up*" dengan sistem desentralisasi. Penyelenggaraan desentralisasi dalam pemerintahan demokratis oleh Negara Kesatuan membawa konsekuensi adanya penyerahan wewenang kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan disamping Pemerintah Pusat.

Kebijakan pemerintah di bidang otonomi daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk menata ulang hubungan antara pusat dan daerah dalam berbagai segi yang menyangkut urusan penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum, dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, arah kebijakannya sangat jelas : otonomi diberikan pada daerah secara luas untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Dalam konteks hukum positif instrumen hukum yang secara khusus mengatur tentang otonomi daerah adalah Pasal 18A UUD 1945,

¹⁰ Solly Lubis , *Masalah-masalah hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah*, makalah disampaikan pada : Seminar pembangunan hukum nasional VIII tema penegakan hukum dalam era pembangunan berkelanjutan diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Denpasar, 14 - 18 juli 2003.

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Selanjut pada Pasal 18B UUD 1945 dinyatakan

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Essensi dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 merupakan garis utama politik hukum otonomi daerah di Negara Republik Indonesia dalam bentuk politik hukum desentralisasi dan dekonsentrasi dengan susunan berjenjang dan memperhatikan hak-hak asal usul yang bersifat istimewa.¹¹

Dalam Ketetapan MPR RI No. XV/1998, yang mengatur beberapa hal penting mengenai otonomi daerah antara lain berisi :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab dengan prinsip demokratisasi dan keadilan.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan secara proporsional, yang diwujudkan dalam pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
3. Dari aspek penguatan keuangan daerah, otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, kondisi geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan daerah.

Sebagai tindak lanjut Tap MPR RI tersebut, telah dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti UU No. 5 Tahun

¹¹ Moh. Mahfud MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hal. 223

1974. UU ini secara substansial mengamanatkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Basis otonomi daerah tersebut adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota yang didasarkan pada azas desentralisasi, adapun daerah propinsi merupakan wakil pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan administrasi yang mencakup lintas daerah kabupaten dan daerah kota. Peraturan di atas kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Instrumen hukum ini mengadopsi nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan, yaitu satu pemerintahan daerah yang memiliki keleluasaan dan pengambilan keputusan yang terbaik dalam kewenangannya, untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya dalam mendukung kualitas pelayanan publik yang diberikannya kepada masyarakat.

Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang dijadikan acuan oleh UU No. 32 Tahun 2004, dalam Pasal 2 ayat (3) menyatakan “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya...”, Dalam ketentuan Pasal 18 (baru) UUD 1945 antara lain ditegaskan bahwa pemerintah daerah (baik tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat.¹² Adanya prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dengan pendekatan otonomi sebagai satu kewajiban dari pada sebagai hak seperti yang telah diterapkan pada waktu yang lalu dianggap kurang tepat, sehingga pada undang-undang yang baru ini prinsip otonomi menjadi lebih lengkap, khususnya untuk daerah kabupaten / kota yaitu : (1) kewenangan otonomi yang luas (2) nyata dan (3) bertanggung jawab.

Salah satu daerah otonomi adalah Propinsi Lampung yang terdiri dari 14 kabupaten/kota. Dalam pembedaan wilayah hukum adat oleh Van Vollen

¹² Ni'matul huda, Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal, <http://www.pshk.law.uui.ac.id>, hal 1 diakses tanggal 8 Agustus 2009

Hoeven yang berjumlah 19 wilayah lingkungan wilayah hukum adat, Lampung dimasukkan dalam lingkungan Sumatera Selatan. Di Lampung terdapat kelompok (Abung, Peminggir, Pubian, Rebang, Gedongtaan, Tulangbawang).¹³ Wilayah Lampung memiliki masyarakat yang heterogen terdiri dari berbagai etnis budaya, akan tetapi secara historis pada mulanya didiami oleh penduduk etnis Lampung yang memiliki tatanan nilai-nilai adapt yang sangat kuat. Kebudayaan Lampung yang merupakan bagian dari budaya nasional dan sekaligus sebagai asset nasional memiliki sejumlah nilai dan norma sosial budaya yang melandasi pemikiran dan perilaku warganya. Berbagai ungkapan tradisional yang merupakan falsafah hidup yaitu Piil Pesenggiri, Sakai Sambayan, Nemui Nyimah, Nengah Nyappur dan Bejuluk Beadok merupakan contoh gambaran pandangan hidup masyarakat yang memiliki nilai-nilai kehidupan bermasyarakat yang luhur dan sangat penting untuk dipelihara, dilestarikan dan diwariskan kepada generasi penerus, dan harus dipertahankan keberadaannya walaupun terjadi perubahan global.

¹³ Soekanto dan Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Hukum Adat*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1981), hal. 56

BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Tujuan khusus yang hendak dicapai dari hasil penelitian sedapat mungkin bermanfaat secara umum untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia (DPD RI), sehingga diharapkan dapat dijadikan dasar pengambilan kebijakan Penataan Ulang Hubungan Kekuasaan Pusat dan Daerah di Indonesia berdasarkan Telaah Normatif atas Pola Hubungan Wewenang, Hubungan Keuangan dan Hubungan Pengawasan dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Tujuan khusus lainnya adalah diharapkan dapat bermanfaat untuk memberikan informasi baru bagi para pengamat dan pengajar dibidang hukum pemerintahan daerah khususnya mengenai tata hubungan pemerintahan pusat dan daerah.

Secara lebih detail tujuan khusus dari penelitian ini juga berimplikasi pada tujuan untuk jangka pendek dan jangka panjang yang antara lain adalah:

a. Tujuan Jangka Pendek :

Memberikan masukan kepada Pemerintah melalui Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) mengenai format otonomi daerah yang dapat mensejahterakan masyarakat serta membangun kerjasama antar daerah di Indonesia.

b. Tujuan Jangka Panjang :

Mengungkapkan teori maupun konsepsi baru terkait dengan Penataan Ulang Hubungan Kekuasaan Pusat dan Daerah di Indonesia (Telaah Normatif atas Pola Hubungan Wewenang, Hubungan Keuangan dan Hubungan Pengawasan dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah).

BAB IV. METODE PENELITIAN

Metode merupakan suatu bentuk atau cara yang dipergunakan dalam pelaksanaan suatu penelitian guna mendapatkan, mengolah dan menyimpulkan data yang dapat memecahkan suatu permasalahan¹⁴. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.¹⁵

Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu sistem. Konsisten berarti tidak adanya hal yang bertentangan dalam kerangka tertentu.¹⁶ Dengan demikian maka dengan mempergunakan metode penelitian yang tepat peneliti bermaksud untuk menyelesaikan suatu permasalahan dengan melahirkan pemikiran baru melalui serangkaian cara yang terukur dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.

4.1. Jenis Penelitian

Dalam hubungannya dengan penelitian, maka digunakan metode deskriptif analitis melalui pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan dengan melakukan kajian terhadap kaedah-kaedah hukum atau peraturan perundang-undangan yang memiliki hubungan dengan masalah penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam konteks Menata Ulang Hubungan Kekuasaan Pusat dan Daerah di Indonesia (Telaah Normatif atas Pola Hubungan Wewenang, Hubungan Keuangan dan Hubungan Pengawasan dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah)

4.2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian bersifat eksploratif yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk memperdalam pengetahuan mengenai suatu gejala tertentu atau untuk mendapatkan ide-ide baru mengenai suatu gejala tertentu tersebut.¹⁷

¹⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Rajawali Pers, Jakarta:2003) Cet-5. Hal 25

¹⁵ Bambang Sunggono, *Ibid*, Hal:25

¹⁶ Bambang Sunggono, *Loc.Cit*

¹⁷ *Ibid*.

4.3. Data dan Sumber Data

- (1) Bahan hukum primer, terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Republik Indonesia;
 - b) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
 - c) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
 - d) Dan Peraturan Perundang-undangan terkait.
- (2) Bahan hukum sekunder, yaitu berupa penjelasan mengenai bahan hukum primer, pandangan dan pendapat para ahli (pakar), akademisi, maupun para praktisi melalui penelusuran dokumen-dokumen, buku-buku, maupun literatur lainnya yang relevan dengan permasalahan yang akan di bahas.
- (3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus; ensiklopedia; jurnal dan *browsing* (pencarian) data internet.

4.4. Metode dan Analisis Data Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah Kajian pustaka (*library research*) Yaitu melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan serta mempelajari buku atau sumber-sumber yang menghimpun pendapat para ahli baik di perpustakaan maupun melalui internet sesuai dengan masalah yang diteliti.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis secara kualitatif, yaitu dengan cara menerangkan suatu keadaan sesuai dengan pokok bahasan, tujuan dan konsep atau teori yang berkenaan dengan hal tersebut. Selanjutnya hasil analisis tersebut disajikan dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas dan rinci sehingga memudahkan dalam pemberian arti terhadap data tersebut. Mengolah dan menganalisa data dilakukan dengan cara kualitatif berdasarkan sajian (penyajian hasil penelitian) bersifat deskriptif.¹⁸

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI-Press, Jakarta, 1986) Cet Ketiga, hal. 6

BAB V PEMBAHASAN

A. Perspektif Historis Hubungan Kekuasaan Pusat Daerah di Indonesia

Berbekal sejarah tata pemerintahan pada masa Pemerintah Kolonial Hindia Belanda dapat ditelusuri bahwa tertanggal 23 Juli 1903, telah diundangkan satu peraturan yang terkategori kelompok regulasi mengenai desentralisasi, tentunya regulasi yang terkait dengan kepentingan Pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Peraturan yang disebut dengan *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands Indie*. Inisiasi pembentukannya dilakukan oleh *Twee de Kamer* dan diundangkan dalam *Staatsblad van Het Koninkrijk Der Nederlanden* tahun 1903 No. 219, yang pada masa-masa selanjutnya lebih dikenal sebagai *Decentralisatie Wet* tahun 1903.¹⁹

Ikhtiar penataan sistem, arah, tujuan serta teknis dan metode penyelenggaraan pemerintahan daerahnya terus mengalami koreksi dalam perjalanannya. Beberapa kali terjadi perubahan, baik dari sisi konsepsional maupun praktikal. Ikhtiar Bangsa Indonesia untuk melakukan penataan sistem penyelenggaraan hubungan kekuasaan negara tersebut sampai kini pun tetap diyakini akan terus bermetamorfosa. Perubahan dan dinamika yang tentunya diharapkan akan semakin melaju ke arah yang dianggap lebih baik, seiring pergerakan dan dinamika peradaban Masyarakat Indonesia.²⁰

Mekanisme tata pemerintahan negara terkait dengan design hubungan kekuasaan pusat-daerah sejatinya telah disusun secara apik oleh para pendiri bangsa. Walaupun tidak dapat dinyatakan telah cukup komprehensif untuk mengelola dan menata secara tuntas hubungan kekuasaan pusat-daerah, akan tetapi pengakuan terhadap eksistensi terhadap kekuasaan dan pemerintahan daerah setidaknya secara konstitusional telah tertuang pada Pasal 18 UUD 1945.

Para *founding fathers* setidaknya telah memberikan pijakan normatif bahwa kekuasaan penyelenggaraan negara, tidak boleh berada pada satu atau sekelompok

¹⁹ Bandingkan Kuswoto, Seminar Internasional Ke-8 *Dinamika Politik Lokal Di Indonesia: "Penataan Daerah (Territorial Reform) dan Dinamikanya"*, lihat http://percik.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=23, akses 22 Juli 2009

²⁰ Fenomena tersebut sejalan dengan adagium dalam ranah hukum yang kerap dipergunakan seperti *ubi societas, ibi ius*, yang secara umum dapat diartikan dengan "*dimana ada masyarakat, maka terdapat dinamika hukum*"

kecil orang. Intinya, kekuasaan mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan tidak boleh hanya berada pada satu atau sekelompok pemegang kekuasaan, Indonesia telah memilih Rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

“Ruh” desentralisasi, secara sederhana namun terkesan lugas menampakkan eksistensinya dan dihadirkan dalam pernyataan yang santun namun berbasis pemikiran cerdas dari para *founding fathers*. Ekspresi pemihakan idiologis terhadap relasi kekuasaan pusat-daerah tersebut, tertuang secara tekstual, merujuk Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen,²¹ bahwa:

“...Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa”

Guna mengantisipasi bias fragmentasi dalam tata kelola kekuasaan, maka penyelenggaraan negara diselenggarakan secara *apik*, dimana pemerintah pusat dan daerah masing-masing memiliki ruang kewenangan yang berbeda, sehingga daerah-daerah memiliki cukup kewenangan untuk mengatur rumah tangga sendiri, akan tetapi tentunya tetap berada pada ‘rumah’ Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tegas tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan tersebut sampai beberapa dekade memberikan pedoman fundamental dan menjadi payung hukum bagi lahirnya perundangan yang terkait dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan maupun pergantian peraturan perundang-undangan²² yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, telah terjadi beberapa kali, sesuai dengan dinamika politik kenegaraan secara umum.

²¹ Penulis sengaja menampilkan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen guna mengilustrasikan bahwa *Founding Fathers* sejatinya telah berpikir dengan baik dan sangat prediktif terhadap perkembangan jaman. Bandingkan dengan Materi muatan Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, struktur Pasal 18 UUD 1945 mengalami perubahan yang sangat radikal. Selain materi muatan pada Pasal 18 secara substansi dan kompresi yang berganti, Pasal 18 kini semakin komprehensif dengan menjadi 7 ayat, juga ditambah Pasal 18A yang terdiri dari (2) ayat dan Pasal 18B yang juga terdiri dari (2) ayat.

²² Perubahan perundang-undangan terkait dengan revisi peraturan perundangan sedangkan Pergantian lebih bermakna menggunakan peraturan Perundangan yang benar-banar baru, baik dari sisi filosofi, format maupun, substansi materi muatan peraturan perundang-undangan.

Sejarah tata perundang-undangan di Indonesia terkait dengan penyelenggaraan hubungan kekuasaan pusat-daerah yang terkategori penataan sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, antara lain adalah:

- a) UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah;
- b) UU No. 22 Thn 1948 Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah;
- c) UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- d) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- e) Tap MPRS No. XXI Tahun 1966, tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah, (tetapi tak pernah ditindaklanjuti Rejim Orba);
- f) UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- g) Tap MPR No. XV Tahun 1998;
- h) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- i) UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Merujuk dinamisasi peraturan perundangan sebagaimana terpapar diatas, jelas terbaca dinamika sosial politik ketatanegaraan yang berimplikasi secara paralel dengan design penataan hubungan kekuasaan pusat-daerah. Fenomena sedemikian terus terjadi pada penyelenggaraan wilayah dan daerah-daerah di Indonesia dalam kurun waktu 5 (lima) dekade terakhir.

B. Dinamika Politik dan Hukum Hubungan Pusat dan Daerah

Penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada satuan-satuan daerah merupakan persoalan politik yang selalu timbul dalam proses politik. Leslie Lipson (dalam Armen Yasir, 2009)²³ mengatakan “*Great issues of politics; The organization of outhority is power concentred or dispersed*”. Persoalan politik ini merupakan pilihan antara *Centralization* (sentralisasi) dan *Local outonomy* (otonomi daerah). Arti pemerintahan daerah dalam praktek pemerintahan terlihat dalam pasang surut kebijaksanaan dan perundang-undangan yang senantiasa mencari landasan politiknya dalam garis politik pemerintahan dan landasan yuridisnya dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar).

Otonomi daerah telah mengubah tata kelola pemerintahan dari yang semula sentralistik menjadi desentralistik. Lokus pembangunan bergeser dari pusat

²³ Armen Yasir, *Hukum Otonomi Daerah* (Preskriptif Teoritis), Penerbit Universitas Lampung, 2009, h. 1

(nasional) ke daerah dari yang semula dijalankan oleh aktor utama negara (pemerintah) secara konstitusional semestinya berpindah kemasyarakat di daerah. Perubahan tata kelola pemerintahan daerah yang terdesentralisasi dipilih diharapkan dapat menciptakan iklim pemerintahan yang berpeluang tinggi untuk mencapai demokratisasi, perbaikan pelayanan dasar publik dan peningkatan akses ekonomi masyarakat.

Sebagai konsekuensi diantunya Bentuk Negara Kesatuan yang didesentralisasikan sebagaimana ditentukan UUD 1945, maka dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dibentuk daerah-daerah otonom yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berbagai cara menentukan pembagian kekuasaan untuk menjalankan fungsi pemerintahan merupakan sumber pokok persoalan hubungan pusat dan daerah. Pada umumnya hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terrefleksi dalam pelimpahan kekuasaan kepada pemerintahan daerah yang disertai dengan pelimpahan keuangan. Pendelegasian pengeluaran sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan. Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Perkembangan masalah keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat daerah tersebut pada akhirnya ditentukan pada tingkatan atau derajat desentralisasi yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

C. Pengaturan Umum Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia

Perubahan UUD 1945 mengganti secara menyeluruh ketentuan pasal 18 dan penjelasannya. UUD 1945 Perubahan Mengatur Pemerintahan Daerah Dalam Bab VI Di bawah Judul Pemerintah Daerah yang isi lengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 18

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas Daerah-Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

2. Pemerintahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 A

1. Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota, atau antara propinsi dan kabupaten, dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lain antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan diatas, dapat dikatakan hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah berisikan prinsip hirarkhi dan vertikal. Prinsip ini menunjukkan terdapat pola hubungan kekuasaan antar organisasi, yaitu antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Propinsi; antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Kabupaten/Kota; antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pola hubungan ini merupakan penyelenggaraan desentralisasi yang diatualisasikan dengan keberadaan *local self government*, sedangkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi juga tercermin dari hubungan instansi pusat departemen atau lembaga pemerintah non departemen dengan organisasi (instansi) vertikalnya di daerah. Pola hubungan ini merupakan penyelenggaraan dekonsentrasi.

D. Potret Dinamika Politik dan Hukum dalam Kaitannya Dengan Hubungan Pusat Daerah dan Tujuan Pembangunan daerah

Implikasi amandemen UUD 1945 dalam pemerintahan daerah yang sangat penting dan mendasar adalah keinginan untuk melakukan perubahan tata kelola pemerintahan daerah. UUD 1945 telah menetapkan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka menjalankan otonomi seluas-luasnya pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

UU NO. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dikatakan memadukan model efisiensi struktural dan model demokrasi lokal, hal ini nampak bukan hanya keanggotaan DPRD yang didasarkan atas pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi juga kepala daerah yang calonkan oleh partai politik maupun calon independen, oleh karenanya konflik yang terjadi di masyarakat makin bervariasi.

Desentralisasi dan demokrasi di daerah telah mendorong tumbuhnya pemerintahan lokal yang semakin terbuka, fenomena pergeseran pemerintah birokratis ke pemerintahan partai merupakan sebuah contoh hadirnya pemerintahan yang semakin terbuka yang memberikan kesempatan yang lebih besar bagi elemen-elemen masyarakat sipil (diluar birokrasi dan militer) untuk

masuk dalam lingkaran kekuasaan. Akibatnya sejumlah politisi yang berbasis masyarakat hingga politisi karbitan dapat mempunyai akses menduduki jabatan politik (Kepala Daerah dan DPRD), sementara elemen-elemen yang lain dapat memperoleh akses masuk ke Komisi Pemilihan Umum sampai Dewan Perwakilan Daerah. Sebagai suatu contoh proses rekuritmen kepala daerah yang ditentukan oleh UU.NO. 32 Tahun 2004, yaitu pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, apabila logika formal dipakai, maka kader partai merupakan calon utama yang akan diajukan oleh partai politik untuk menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ini berarti partai politik harus sudah mengkader dan mempersiapkan kadernya untuk menjadi pemimpin.

Dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan yang bukan kader partai politik untuk mendaftarkan diri ke partai politik dan akan diproses oleh partai politik secara demokratis dan transparan membawa konsekuensi bahwa partai politik harus memiliki aturan main yang terbuka, dan publik diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengetahuinya bagaimana proses demokrasi dan transparan yang dilasanakan oleh partai politik. Selama ini proses demokrasi dan transparansi dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah sejak berlakunya UU.NO. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, di Propinsi Lampung yang dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik sangat formal, dan terkesan hanya memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Proses yang dilakukan dengan membuka pendaftaran kepada calon perseorangan untuk mendaftarkan diri kepartainya baik untuk calon kepala daerah maupun wakil kepala daerah, kemudian mengumumkan hasilnya kepada publik serta meminta masukan kepada publik terhadap calon yang telah mendaftar tersebut, namun tidak membuka diri bagaimana proses penetapan calon dan mengapa calon tersebut diajukan dan ditetapkan dari partainya, sehingga *bergaining position* pimpinan dalam partai politik dan antar partai politik lebih menentukan.

Robert Michel (dalam Armen Yasir)²⁴ menyatakan bahwa, sekali partai politik terbentuk oleh para pendukungnya, maka secara perlahan ia akan jatuh ketangan segelintir orang (*oligarki*) dan cenderung pada apa yang disebut *hukum*

²⁴ Armen Yasir, 2004, hal 7, Analisis Terhadap Pemilihan Umum Anggota Legislatif Tahun 2004 di Propinsi Lampung, Jurnal Justisia Vol 12 NO. 2 Desember 2004.

besi oligarki. Dalam kaitannya dengan proses rekrutmen politik sebagai satu bentuk partisipasi warga masyarakat terdapat suatu kecenderungan di mana elit partai politik kurang menyukai perluasan kesempatan politik, sebab setiap perubahan dalam pola partisipasi dianggap sebagai suatu ancaman terhadap *status quo politik*, yang lebih banyak menguntungkan pihak mereka.

Bukan rahasia umum bahwa untuk menentukan rekrutmen politik sangat ditentukan pola oleh hubungan, faksi dan finansial. Penawaran terhadap kandidat dan tuntutan pencalonan akan berinteraksi yang menghasilkan *out put* para calon yang direkrut untuk menduduki kursi kepala daerah atau wakil kepala daerah. Selama ini dari pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah (6 kabupaten/Kota di Propinsi Lampung) yang sudah dilakukan, kader partai politik cenderung menduduki sebagai calon wakil kepala daerah, sedangkan calon kepala daerah berasal dari Birokrat, Pensiunan TNI atau POLRI dan Pengusaha. Calon kepala daerah yang bukan berasal dari partai kemudian hari apabila terpilih akan masuk partai politik yang mencalonkannya atau memasuki partai politik yang akan dijadikan kendaraan untuk mencalon kembali untuk kedua kalinya

Hadirnya pemerintahan partai ternyata menimbulkan sejumlah masalah bagi demokrasi di daerah, antara lain cenderung tidak menghendaki perluasan politik dalam pengambilan kebijakan daerah, maraknya korupsi, pelipatgandaan pajak dan retribusi daerah yang menjadi beban berat bagi masyarakat, *oligharki elite* yang jauh dari sentuhan rakyat yang menimbulkan sisi sinis masyarakat banyak yaitu reformasi, desentralisasi dan demokrasi merupakan sumber baru petaka di daerah.

Berbagai persoalan diatas, sering menimbulkan persoalan tersendiri bagi pengembangan demokrasi di daerah terutama dalam mendorong tumbuhnya kemitraan dan kerjasama yang terbuka antara pemerintah daerah dengan unsur-unsur nonpemerintah (di berbagai daerah tumbuhnya kemitraan dan kerjasama yang terbuka yang mengarah kepada kesetaraan dan pembelajaran). Begitu juga prakarsa inovasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kearah *good fovernance* dan *reinventing government* akan menjadi terhambat apabila pemerintah daerahnya sibuk hanya untuk memperkaya diri pribadi dan koloninya.

Tumbuhnya organisasi kemasyarakatan yang sangat marak di setiap daerah membuat ruang publik semakin terbuka luas. Organisasi kemasyarakatan ini saling bekerjasama membangun jaringan untuk melakukan riset, mengorganisir masyarakat, menggelar advokasi untuk desentralisasi dan demokrasi, menjadi struktur mediasi dan memfasilitasi partisipasi dan kemitraan antara pemerintah daerah dan masyarakat. Di balik kemajuan dalam organisasi non pemerintah, dapat dengan mudah disaksikan sisi paradoksal, secara horizontal kemajemukan masyarakat menyajikan konflik ketimbang pluralisme dan kohesivitas, sehingga polarisasi ideologi dan kepentingan adalah sajian yang jauh lebih menonjol. Gerakan demokrasi yang didorong oleh aktor-aktor *civil society* harus berhadapan dengan praktik-praktik kekerasan yang dimainkan oleh elemen masyarakat yang lain, masih terdapat elemen masyarakat bahkan partai politik merupakan bagian dari pemeliharaan *status quo* yang siap melumpuhkan elemen masyarakat yang menentang kebijakan pemerintah yang bermasalah atau korupsi di pemerintahan daerah dengan memainkan para preman bayaran, walaupun kondisi ini tidak menghentikan gerakan demokratisasi namun harus dibayar dengan resiko kekerasan akibatnya gerakan *civil society* dewasa sekarang terseok-seok. Akibat lebih jauh dari kondisi ini timbulnya problem baru yaitu *distrust* (rendahnya kepercayaan) antar elemen.

Hubungan kewenangan pusat dan daerah di Indonesia berdasarkan UU.NO. 32 tahun 2004 berhubungan dengan hubungan kewenangan, hubungan keuangan dan hubungan pengawasan dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi yang sekaligus berkaitan dengan hirarkhi pemerintahan.

Dari pengertian desentralisasi dan daerah otonom (Pasal 1 angka 5, 6 dan 7 UU.NO. 32 tahun 2004), pada dasarnya menghendaki desentralisasi merupakan otonomi suatu masyarakat dalam wilayah tertentu batas-batasnya yang menjelma menjadi daerah otonom. Dilihat dari substansi pasal-pasal yang mengatur penyelenggaraan otonomi dan prakteknya cenderung hanya dilakukan oleh pemerintahan daerah, makna desentralisasi menjadi penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat (elit nasional) kepada pemerintah daerah (elit lokal), akibatnya keberadaan masyarakat yang berotonomi menjadi kabur maknanya lebih-lebih peran serta aktif dari masyarakat dalam setiap tahap

penyelenggaraan otonomi kurang terakomodir. Akibat lebih lanjut cita otonomi daerah untuk lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat mengalami kemerosotan, sedangkan anggaran daerah yang sekarang sudah cukup memadai sebagian besar lebih pada untuk membiayai birokrat dan anggota DPRD.

Telah diyakini secara universal bahwa pembangunan akan lebih efektif dan efisien apabila didukung oleh partisipasi yang tinggi dari masyarakat. Pembangunan akan memberikan hasil yang optimal apabila memberikan manfaat terbesar bagi rakyat. Dengan demikian konotasi partisipasi tidak hanya terbatas pada keterlibatan dalam pengambilan keputusan tapi juga keterlibatan dalam menikmati hasil-hasil pembangunan itu sendiri. Dalam Pasal 139 ayat (1) UU. NO. 32 Tahun 2004 terdapat substansi pasal yang mengatur tentang peran serta masyarakat dalam penyiapan dan pembahasan rancangan peraturan daerah, namun dirasakan sangat sumir sebab menurut penjelasan tersebut peran serta masyarakat dilaksanakan hanya berdasarkan peraturan tata tertib DPRD, hingga sekarang belum ada satu perdapun yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pengaturan yang ditentukan pasal di atas juga lebih menekankan kepada peranan DPRD sebagai sentral pengemban misi menyuarakan aspirasi masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berbagai kelemahan struktural dari lembaga DPRD membuat lembaga ini belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal. Kaburnya tali hubungan antara yang mewakili dengan yang diwakili, keeratan hanya terjadi pada saat kampanye. Kebanyakan anggota DPRD loyal kepada partainya atau pada dirinya sendiri. Disisi lain dominasi birokrasi dalam menjalankan roda pemerintahan daerah baik karena kelebihan-kelebihan dalam pengalaman, kemampuan dan kewenangan telah menyebabkan wakil-wakil rakyat dalam posisi *bargaining position* dengan eksekutif, kondisi inipun berimplikasi terhadap *cecks and balances* tidak jalan.

Pengaturan mengenai distribusi urusan ditentukan dalam Pasal 10 UU NO. 32 tahun 2004, yaitu urusan pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama karena dipandang penting bagi keutuhan negara dan bangsa Indonesia. Kelompok lain adalah urusan pemerintahan yang diselenggarakan

menurut asas sentralisasi, dekonsentrasi kepada wakil pemerintah (gubernur) dan instransi vertikal di daerah dan tugas pembantuan kepada daerah otonom dan desa. Terdapat urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan, yaitu urusan pemerintahan diluar kelompok urusan pemerintahan yang pertama.

Ketentuan adanya urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh gubernur selaku wakil pemerintah dan ditugaskan kepada daerah otonom atau desa menimbulkan persoalan tersendiri, karena akan sulit membedakan mana posisi sebagai wakil pemerintah dengan kepala daerah begitupun dalam melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan, oleh karenanya apabila dilihat dari ketentuan tugas gubernur dan hal-hal yang ditugaskan kepada daerah otonom atau desa, maka sudah selayaknya tugas tersebut didesentralisasikan kepada daerah otonom.

Dilihat dari dasar pendistribusian di dasarkan ketentuan Pasal 11 yang mengacu kepada **kriteria eksternalitas**; yaitu penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan; **Kriteria akuntabilitas**; yaitu penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, dan terakhir berdasarkan **kriteria efisiensi**, yaitu penyelenggara suatu urusan pemerintah ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Selanjutnya dalam UU ini dinyatakan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan dapat bersifat wajib dan dapat pula bersifat pilihan (lihat Pasal 13 dan Pasal 14 UU.NO. 32 tahun 2004).

Berdasarkan ketentuan diatas, Nampak bahwa distribusi urusan pemerintahan bagi pemerintah, propinsi dan kabupaten/kota dipetakan secara rinci menurut ketiga kriteria di atas, dalam praktek penentuan kriteria yang tidak berdasarkan kondisi riil daerah menimbulkan konflik antara propinsi dan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan wajibnya.

Pada dasarnya daerah otonom tersusun secara hirarkhis yang dapat dilihat dari aspek pelaksanaan tugas pembantuan dari propinsi kepada kabupaten/kota dan desa serta oleh kabupaten/kota kepada desa, aspek lain dapat juga dilihat dari

pemberian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah kepada pemerintah secara bertingkat serta dalam hal pengangkatan Sekretaris Daerah, namun demikian walaupun terdapat susunan daerah otonom, namun tidak terdapat satu pasalpun yang menyatakan peraturan daerah propinsi berkedudukan lebih tinggi dari pada peraturan daerah kabupaten/kota, implikasi lebih luas dapat terjadi tumpang tindih pengaturan suatu urusan dalam suatu propinsi, sehingga terjadinya pengingkaran terhadap segala bentuk kendali dan kontrol pemerintah yang diatur dalam kerangka hukum disisi lain terjadi penampikan terhadap bentuk peraturan kebijakan yang harus dipatuhi seperti peraturan menteri (kondisi ini akibat juga dari tidak tegasnya pengaturan Kedudukan Peraturan Menteri dan atau peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat selain yang ditentukan oleh Pasal 7 UU.NO. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Hasil evaluasi peraturan daerah yang dilakukan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah yang telah ditetapkan daerah berhubungan erat dengan kapasitas dan *political will* pemerintah daerah. Sebagian terbesar pengaturan dalam peratur daerah adalah pungutan untuk mendapatkan pendapatan asli daerah (PAD). Apabila dilihat dari kualitas dan manfaat peraturan daerah yang dibatalkan oleh pemerintah pusat, dapat dikatakan bahwa kualitas peratur daerah tersebut rendah dan memberatkan beban ekonomi masyarakat. Rendahnya kualitas perda disebabkan minimnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan, atau minimnya implementasi prinsip transparansi dan akuntabelitas dalam penyusunan dan pelaksanaan peraturan daerah. Terdapat peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional.

Salah satu fenomena yang sangat menonjol pola hubungan keuangan pusat dan daerah adalah ketergantungan keuangan daerah yang sangat tinggi terhadap pemerintah pusat secara umum kondisi ini tercipta karena adanya ketimpangan fiskal disisi lain kesulitan daerah dalam penentuan kebutuhan keuangan merupakan persoalan tersendiri.

Konsekuensi dari kondisi seperti ini pembangunan daerahpun menjadi sangat tergantung pada Pemerintah Pusat.

Berdasarkan pendapat Made Suwandi²⁵, melihat persoalan keuangan pusat-daerah di Propinsi Lampung terdapat permasalahan permasalahan keuangan daerah antara lain berhubungan dengan :

- a. Rendahnya sumber-sumber keuangan lukratif telah menyebabkan ketergantungan keuangan yang tinggi pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.
- b. Perimbangan keuangan daerah tidak akan efektif dan efisien sepanjang belum diupayakan adanya reaktualisasi otonomi daerah dan pembuatan standar-standar pembiayaan untuk pelaksanaan urusan otonomi tersebut.
- c. Secara empirik sistem perimbangan keuangan selama ini lebih bertumpu pada subsidi.
- d. Secara empirik pendekatan perimbangan keuangan yang lebih memberikan dominasi pusat untuk menguasai sumber-sumber keuangan lukratif telah mengakibatkan terjadinya *bias of allocation* dengan memberikan akses pendanaan yang lebih besar kepada departemen-departemen pusat dan kanwil serta kandepnya di daerah untuk melakukan pembangunan.
- e. Penggunaan sistem grant dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah menimbulkan kekurangan kemandirian daerah yang menyebabkan daerah kurang kreatif dan inovatif dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah yang tidak membebaskan keuangan masyarakat daerahnya.

Daru pendapat di atas, maka disain perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan UU.NO. 33 tahun 2004 belum mampu memperkecil kesenjangan antar daerah, bahkan berpotensi memperbesar kesenjangan tersebut dengan semakin mengencilnya peran dan anggaran pusat untuk memprioritaskan pembangunan di daerah-daerah tertinggal. Demikian juga dengan maraknya pembentukan daerah-daerah otonom baru (pemekaran) yang membebani keuangan negara dan daerah lebih memperkecil kemampuan fiskal pemerintah untuk didistribusikan ke daerah, utamanya daerah tertinggal, akibat lebih lanjut terbatasnya kemampuan alokasi anggaran pemerintah daerah untuk pelayanan dasar dan peningkatan akses ekonomi masyarakat.

²⁵ Made Suwandi dalam Robert A. Simanjuntak, 2005; hal 278-279, Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 tahun, TIFA.

Apabila dikaitkan sistem otonomi yang diterapkan UU.NO. 32 tahun 2004 yang lebih meletakkan prinsip semua fungsi pemerintah adalah urusan rumah tangga daerah, kecuali secara kategoris ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat, sedangkan urusan rumah tangga bersifat pelayanan yang banyak menyerap anggaran dari pada menghasilkan uang, disisi lain kebutuhan pelayanan semakin meningkat baik mutu maupun jenisnya yang merupakan implikasi dari kemajuan masyarakat itu sendiri, sedangkan urusan yang dilakukan pemerintah pusat lebih besar sehingga memerlukan anggaran yang besar pula, dapat diprediksi bahwa kesulitan bagi setiap daerah yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya. Tidak heran bila setiap tahun untuk menjamin perolehan anggaran yang cukup wajar, daerah melakukan perjuangan dan bahkan harus menuntut hak daerah untuk mendapatkan anggarannya dengan menyiapkan berbagai pelumas untuk memperoleh perimbangan keuangannya itu.

Salah satu tujuan pelaksanaan desentralisasi adalah tujuan ekonomis dan administrative. Tujuan ini menitik beratkan pada pemikiran bahwa keberadaan Pemerintah Daerah akan dapat membantu Pemerintah Pusat dalam pemerataan pembangunan, meningkatkan efisiensi pelayanan, mendekatkan pemerintah dengan masyarakat, mengefektifkan perencanaan pembangunan dan sebagainya. Untuk memacu pembangunan daerah, termasuk di dalamnya pembangunan politik dalam usaha pengembangan dan penerapan demokrasi di daerah, maka dibutuhkan situasi kondusif yang akan memungkinkan daerah untuk berperan secara optimal dalam pembangunan.

Dari berbagai analisis sebelumnya dapat dikatakan bahwa sistem dan praktek otonomi sekarang belum menciptakan situasi yang *favaorable* untuk meningkatkan kinerja pembangunan yang dilakukan oleh pemerintahan daerah, hal ini disebabkan faktor eksternal pemerintahan daerah, seperti hirarkhi atasan yang menciptakan ketergantungan daerah yang berhubungan dengan kewenangan, berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak memacu terciptanya situasi kondusif bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan hasil pembangunan, pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, sedangkan faktor internal pemerintah daerah, masih terdapat kelemahan dari sumber daya manusia, sumber dana, pertentangan politik dan manajemen yang kurang baik.

E. Pola Hubungan Pusat-Daerah dan Implikasinya Terhadap Eksistensi Masyarakat Adat di Tengah Arus Modernisasi

Sistem pemerintahan Daerah yang baru sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebetulnya tersirat keinginan untuk membangun sistem pemerintahan yang lebih demokratis, di mana proses politik dan pemerintahan bekerja secara lebih efektif. Selain itu Undang-Undang ini juga merupakan upaya perombakan total dari Undang-Undang yang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974) yang sangat sentralistik, yang mana pada saat ini terlihat sedang berlangsung arus balik kekuasaan dari pusat ke daerah. Pemerintahan daerah yang dirancang melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara total ingin menggeser satu titik fokus ke titik fokus yang lainnya. Artinya, sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mencoba mengganti konsep pembangunan yang selama ini diterapkan pemerintah orde baru, yaitu dari sentralisasi ke desentralisasi. Pemerintah di zaman Orde Baru, melakukan banyak sekali kesalahan dalam menjalankan roda kekuasaannya. Pembicaraan tentang orde baru selalu terpusat pada upaya-upaya penguatan rezim pembangunan yang bersifat otoritarian dan sentralistik.

Hal yang kemudian harus disadari oleh pemerintah adalah bahwa penyelenggaraan pemerintah butuh dukungan semua pihak. Dalam konteks perumusan visi dan misi dan rencana strategis, masyarakat perlu diajak konsultasi. Bukan sekedar diinformasikan setelah visi dan strategi dirumuskan secara eksklusif. Di satu sisi pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan laju pembangunan, sedangkan di sisi lain, masyarakat sebagai subjek sekaligus sebagai objek dari kebijakan yang menginginkan kebijakan yang membumi, yang menyentuh dan yang memperhatikan kepentingan mereka. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjadi ujung tombak pembuka kran kehidupan yang lebih demokratis. Hal lain kenapa peran masyarakat (partisipasi) harus didorong tinggi, adalah dalam usaha untuk mewujudkan *good governance* atau tata pemerintahan yang baik.

Untuk melaksanakan kebijakan tersebut di atas diperlukan partisipasi dari semua unsur dan komponen negara. Partisipasi adalah persoalan relasi kekuasaan, atau relasi ekonomi politik, yang dianjurkan oleh demokrasi. Partisipasi warga masyarakat berada dalam konteks *governance*, yakni korelasi antara negara (pemerintah) dan rakyat. Negara adalah pusat kekuasaan kewenangan dan kebijaksanaan yang mengatur (mengelola) alokasi barang-barang (sumber daya) publik pada masyarakat. Sedangkan di dalam masyarakat terdapat hak sipil dan hak politik, kekuatan masa dan kebutuhan hidup. Dengan demikian partisipasi adalah jembatan penghubung antara negara dan masyarakat agar pengelolaan barang-barang publik membuahkan kesejahteraan dan *human well being*.

Dari sudut pandang negara, demokrasi mengajarkan partisipasi sangat dibutuhkan untuk membangun pemerintahan yang akuntabel, transparan dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Tiadanya partisipasi menabur pemerintahan yang otoriter dan korup, dari sisi masyarakat, partisipasi adalah kunci pemberdayaan, atau penguatan peran. Partisipasi memberikan ruang dan kapasitas masyarakat untuk kebutuhan dan hak-hak mereka, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mengefektifkan peran masyarakat serta membangun kemandirian masyarakat.

Untuk melaksanakan pemerintahan yang baik dan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan juga lembaga yang ada dalam masyarakat maka perlu adanya pengakuan terhadap semua komponen yang ada yang merupakan kekuatan negara. Sejak akhir tahun 1990-an, perhatian terhadap masyarakat adat mulai menyeruak khususnya bagi komunitas adat terpencil di Indonesia. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa :

- 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
- 2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Perhatian tersebut antara lain Pertama, perubahan istilah atau sebutan negatif seperti suku terasing, masyarakat terbelakang dan lain sebagainya menjadi komunitas masyarakat terpencil atau Komunitas Adat Terpencil. Menurut Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 1999 dan Keputusan Menteri Sosial Nomor 06/PEGHUK/2002, komunitas adat terpencil adalah kelompok sosial (budaya) yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi maupun politik . Kedua, adanya pengakuan dari pemerintah berupa pengakuan akan eksistensi komunitas adat terpencil, pengakuan terhadap hak sosial dan ekonomi komunitas adat terpencil, pengakuan terhadap perlindungan tradisi dan adat-istiadat komunitas adat terpencil dan pengakuan terhadap program pemberdayaan komunitas adat terpencil melalui produk hukum nasional maupun daerah yang melindungi hak-hak masyarakat adat terpencil serta kewajiban Negara mengakui dan melindungi hak-hak komunitas masyarakat adat terpencil.

Masyarakat adat yang notabene adalah elemen terbesar dalam struktur negara bangsa (*nation-state*) Indonesia adalah pihak yang paling banyak menderita karena dirugikan oleh kebijakan-kebijakan pembangunan. Kemampuan masyarakat adat untuk mengurus dan mempertahankan kelangsungan hidupnya telah dilumpuhkan, dan hak-haknya bahkan dinegasikan oleh kebijakan-kebijakan pembangunan yang tidak adil. Penindasan yang berlangsung secara sistematis ini bahkan berlangsung atas nama pembangunan yang dilegalkan dengan berbagai perangkat peraturan-perundangan.

Seiring reformasi, sesuai pula dengan tuntutan berbagai kalangan yang prihatin dengan kondisi kehidupan masyarakat di seluruh pelosok negeri ini, Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia telah mengamanatkan perlu direalisasikannya pembagian kekuasaan, kewenangan, dan pemanfaatan sumber-sumber kehidupan antara Pusat, Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota), dan Desa yang lebih adil daripada masa sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pun

diberlakukan. Setidaknya, melalui regulasi tersebut tersedia dua arena pembaruan yang utama, yakni (i) arena pembaruan “desa” di mana penyeragaman susunan, bentuk dan nama Desa telah dihapuskan dan hendak didudukkan kembali apa yang disebut dengan otonomi asli; dan (ii) arena pembaruan hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat, di mana terletak apa yang disebut sebagai desentralisasi.

Belum genap empat tahun regulasi tersebut diimplementasikan, pada bulan Oktober 2004 Undang-Undang pengganti telah di-’ketok palu’. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi tersebut adalah ‘roh’ pengembalian otonomi asli untuk memulihkan kerusakan-kerusakan sosial dan ekologis yang diderita oleh berbagai berbagai kelompok masyarakat adat yang menjadi elemen terbesar dari negara-bangsa Indonesia.

Bab 1, Ketentuan Umum, butir 5 dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya dikatakan bahwa: “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan-perundangan”

Begitu pula, masih pada bagian yang sama, butir 6, hanya dikatakan bahwa: “Daerah otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Memberdayakan masyarakat adat terpencil tidak hanya upaya untuk melepaskan dari kemiskinan dan keterbelakangan tetapi juga penguatan individu anggota masyarakat serta pranata-pranata yang dianut oleh anggota masyarakat setempat melalui pengakuan hukum dan kelembagaan sehingga keberadaannya dapat diakui dan dilindungi oleh Negara. Apa yang terjadi dan menimpa masyarakat adat saat ini, tidak lepas dari namanya penyelewengan dari tanggung jawab sosial yang telah ditetapkan oleh hukum yang berlaku dimana peran masyarakat adat dan keberadaannya yang terabaikan padahal jelas-jelas hukum

yang berlaku mengakui dan melindungi eksistensi hak-hak mereka sebagai warga Negara. Dengan adanya peraturan perundang-undangan serta hukum yang mengatur hak-hak masyarakat adat diharapkan tanggung jawab sosial masyarakat akan keberadaan masyarakat adat terpencil akan tumbuh dan keharusan bagi hukum masyarakat dan pemerintah untuk menghargai kemajemukan identitas dan nilai-nilai budaya yang berlaku pada komunitas adat setempat, menyadari bahwa komunitas adat juga merupakan bagian dari warga Negara Indonesia yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama dimata hukum Indonesia. Tentunya hak-hak yang mereka peroleh sesuai dengan kebutuhan mereka.

Walaupun di satu sisi Pasal 18B dalam UUD 1945 hasil amandemen, dapat dianggap sebagai pintu masuk untuk keharusan melahirkan undang-undang tentang otonomi desa dan/atau keberadaan masyarakat adat, namun ternyata dalam peraturan perundangan di bawahnya seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terlihat bahwa pintu masuk tersebut ditutup. UU No. 32 Tahun 2004 tidak mempunyai semangat menghormati eksistensi desa dan/atau masyarakat adat. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Sebagaimana diketahui bahwa adat-istiadat umumnya sudah hancur dan tinggal kenangan karena masuknya intervensi negara dan eksploitasi modal, yang kemudian membuat masyarakat lokal (adat) kehilangan kepemilikan, harga diri dan identitas lokal. Yang masih sedikit tersisa hanya ritual adat yang sama sekali tidak berhubungan dengan kewenangan pemerintahan.

F. Eksistensi Masyarakat Adat.

Bangsa Indonesia adalah yang mejemuk, dimana dari sisi geografis, bangsa Indonesia terdiri dari beribu-ribu pulau baik besar maupun kecil dengan keragaman suku. Keragaman bangsa Indonesia adalah suatu kenyataan, bahkan keragaman tersebut merupakan kekayaan sebagai karunia Tuhan yang telah menyatakan bahwa manusia diciptakan bergolongan-golongan agar saling kenal mengenal. Karena itu, organisasi negara didirikan harus mampu mengikat keseluruhan perbedaan –perbedaan tersebut menjadi suatu persatuan tanpa harus memaksakan adanya kesatuan, jika tidak ada ikatan yang mewujudkan persatuan,

maka mustahil dapat diorganisasikan sebagai satu bangsa dan satu negara. Akan muncul pertentangan antara satu budaya dengan budaya lain atau antara satu agama dengan agama lain.

Undang-Undang dasar 45 sebagaimana telah mengalami perubahan, merupakan hasil kesepakatan bersama seluruh rakyat Indonesia. Sebagai hasil kesepakatan bersama seluruh rakyat Indonesia, maka Uud 1945 merupakan hukum tertinggi, sekaligus menjadi pemersatu seluruh rakyat dalam wadah bangsa dan Negara Indonesia. Peran UUD 1945 sebagai pemersatu, tidak berarti keberadaan perbedaan bahasa, budaya, dan adat istiadat yang beragam dari seluruh rakyat Indonesia. Sebaliknya, UUD 1945 mengakui, menghormati, bahkan memelihara keragaman tersebut. Pengakuan terhadap keragaman bangsa Indonesia juga tercermin dari salah satu dasar negara yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945, yaitu "Persatuan Indonesia", dan bukan "kesatuan Indonesia".

Jaminan pengakuan dan penghormatan terhadap pluralisme semakin dipertegas melalui perubahan UUD 1945, khususnya pada perubahan kedua dan keempat UUD 1945. materi utama hasil perubahan kedua adalah penambahan pasal-pasal yang memberikan jaminan terhadap hak asasi manusia (HAM), termasuk di dalamnya adalah hak kolektif masyarakat.²⁶ Pengakuan terhadap HAM tidak hanya mencakup hak sebagai individu, tetapi juga hak kolektif masyarakat. Hal itu dapat dilihat adanya jaminan bahwa setiap orang berhak memajukan diriya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Bahkan, Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

UUD 1945 tidak hanya mengakui hak kolektif, tetapi juga mencakup pengakuan terhadap keragaman dalam menjalankan pemerintahan. Setiap pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa :Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat

²⁶ Jimly Assiddiqie, *Menuju Negara Hukum Demokratis*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm ,813

khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Hal ini menunjukkan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat tidak hanya bersifat sosiologis, tetapi juga diakui keberadaannya sebagai subyek hukum penyangga hak dan kewajiban.

Pasal 18 B ayat (2). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang bersifat teritorial geneologis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai kesatuan hukum (subyek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.²⁷

Kesatuan –kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang maju, sejahtera dan modern.

Selanjutnya, hak-hak tradisional yang ada diakui dan dijunjung tinggi. Hak –hak tradisional ini meliputi hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah dan air, atau hasil hutan dan lain-lain disekitarnya. Tetapi pengakuan dan penghormatan tersebut tidak berarti menjadi hak yang tidak dapat disentuh atau diatur. Negara atau pemerintah berwenang mengatur berbagai hak tradisional tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran bersama, tanpa merugikan kepentingan masyarakat yang mempunyai hubungan dengan hak tradisional tersebut. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu

²⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm, 13.

dilakukan untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada, sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintah lainnya.

Pengakuan terhadap eksistensi dan hak-hak masyarakat adat dalam mengelola sumber daya alam masih menjadi permasalahan utama yang dihadapi masyarakat adat hingga kini. Masyarakat Adat telah mendapatkan pengakuan atas keberadaannya oleh Negara dan Pemerintah. Pengakuan ini, sesungguhnya telah menjadi bukti, baik secara hukum dan secara sosial budaya, bahwa Masyarakat Adat adalah salah satu kelompok penting pembentuk bangsa dan negara ini

Namun pengakuan yang diberikan negara tersebut adalah pengakuan bersyarat. nyatalah bahwa pengakuan yang diberikan oleh Negara terhadap keberadaan masyarakat adat dan hak-hak yang menyertainya adalah pengakuan bersyarat²⁸. Pengakuan bersyarat ini dapat dilihat dalam rumusan-rumusan pasal-pasal berbagai peraturan perundangan yang berkaitan dengan masyarakat adat. Undang-Undang No. 5/1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, yang lebih populer dengan Undang-Undang Pokok Kehutanan (UUPK) dan UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah dua peraturan perundangan yang sekian lama memberlakukan pengakuan bersyarat tersebut dengan tambahan frase sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. Anak kalimat bersyarat seperti ini pula yang terdapat dalam Pasal 18 B ayat 2: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang (pasal 18B ayat 2); dan Pasal 28 I ayat 3 Amendemen Keempat UUD 1945: Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Tanpa harus menyebutkan pasal per pasal kandungan peraturan perundangan yang mencantumkan pengakuan bersyarat, dapatlah dikatakan bahwa pengakuan bersyarat tersebut sesungguhnya memiliki substansi pengingkaran terhadap: (i) keberadaan masyarakat adat; dan (ii) hak-hak yang

²⁸ <http://www/ Jopi Peranginangin, Mengukur Kekuatan Untuk Merebut Kedaulatan Masyarakat Adat. Diakses 3-8-2009>

menyertai keberadaan masyarakat adat. Pengingkaran ini terlihat dengan jelas dalam implementasi kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan (baca: eksploitasi) sumberdaya alam. Pengingkaran atas keberadaan, misalnya dapat dilihat dari penghapusan sistem pemerintahan “asli”, seperti pemerintahan binua, lembang, mukim, marga, dan lain-lain dengan pemberlakuan pemerintahan desa. Sementara pengingkaran atas hak dapat disaksikan dalam implementasi kebijakan Negara tentang eksploitasi sumberdaya alam dalam wilayah adat, baik itu berupa pertambangan, HPH, HTI, dan berbagai bentuk kebijakan konservasi. Tidak itu saja, penghapusan berbagai sistem peradilan adat (dan lokal) dengan pemberlakuan UU tentang kekuasaan kehakiman yang menghapuskan peradilan adapt (lokal) Sementara mekanisme penyelesaian sengketa melalui sistem peradilan adat adalah salah satu tiang utama keberadaan komunitas masyarakat adat.

Pemberlakuan Otonomi Daerah melalui UU No. 22/1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 32/2004, mencerminkan pemberian otonomi secara setengah hati oleh Negara kepada masyarakat adat. Otonomi Daerah diberlakukan setelah duapuluh tahun berbagai sistem pemerintahan masyarakat adat mengalami kehancuran yang sangat mendasar. Penyelenggaraan pemerintahan Negara, tidak memberi ruang yang cukup bagi struktur sosial politik masyarakat adat yang telah berkembang sejak lama. Pengabaian terhadap kekuatan-kekuatan sosial politik ini secara telanjang bermaksud mengurangi atau menghilangkan kemampuan masyarakat untuk mengurus diri sendiri sekaligus meredam perlawanan masyarakat ketika mereka mengalami kehilangan sumberdaya alam dan tanah. Sejak diberlakukan sampai diakuinya UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa sampai dengan diberlakukannya UU. No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, politik hukum yang dianut Pemerintah dalam melemahkan masyarakat adat tidak berubah. Kenyataan ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa dalam era UU No. 5/1979 terjadi sentralisasi pemerintahan di Jakarta (Pemerintah Pusat) sementara dalam era UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 hanya terjadi pergeseran sentralisasi ke tangan Pemerintah Daerah (Bupati). Dan dalam sektor tertentu kewenangan Pemerintah Daerah, khususnya dalam pengelolaan sumberdaya alam,

tidak mencerminkan otonomi yang ideal dalam konteks upaya mensejahterakan masyarakat setempat.

G. Perspektif Historis Hubungan Kekuasaan Pusat Daerah di Indonesia

Berbekal sejarah tata pemerintahan pada masa Pemerintah Kolonial Hindia Belanda dapat ditelusuri bahwa tertanggal 23 Juli 1903, telah diundangkan satu peraturan yang terkategori kelompok regulasi mengenai desentralisasi, tentunya regulasi yang terkait dengan kepentingan Pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Peraturan yang disebut dengan *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands Indie*. Inisiasi pembentukannya dilakukan oleh *Twee de Kamer* dan diundangkan dalam *Staatsblad van Het Koninkrijk Der Nederlanden* tahun 1903 No. 219, yang pada masa-masa selanjutnya lebih dikenal sebagai *Decentralisatie Wet* tahun 1903.²⁹

Ikhtiar penataan sistem, arah, tujuan serta teknis dan metode penyelenggaraan pemerintahan daerahnya terus mengalami koreksi dalam perjalanannya. Beberapa kali terjadi perubahan, baik dari sisi konsepsional maupun praktikal. Ikhtiar Bangsa Indonesia untuk melakukan penataan sistem penyelenggaraan hubungan kekuasaan negara tersebut sampai kini pun tetap diyakini akan terus bermetamorfosa. Perubahan dan dinamika yang tentunya diharapkan akan semakin melaju ke arah yang dianggap lebih baik, seiring pergerakan dan dinamika peradaban Masyarakat Indonesia.³⁰

Mekanisme tata pemerintahan negara terkait dengan design hubungan kekuasaan pusat-daerah sejatinya telah disusun secara apik oleh para pendiri bangsa. Walaupun tidak dapat dinyatakan telah cukup komprehensif untuk mengelola dan menata secara tuntas hubungan kekuasaan pusat-daerah, akan tetapi pengakuan terhadap eksistensi terhadap kekuasaan dan pemerintahan daerah setidaknya secara konstitusional telah tertuang pada Pasal 18 UUD 1945.

²⁹ Bandingkan Kuswoto, Seminar Internasional Ke-8 *Dinamika Politik Lokal Di Indonesia: "Penataan Daerah (Territorial Reform) dan Dinamikanya"*, lihat http://percik.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=23, akses 22 Juli 2009

³⁰ Fenomena tersebut sejalan dengan adagium dalam ranah hukum yang kerap dipergunakan seperti *ubi societas, ibi ius*, yang secara umum dapat diartikan dengan "*dimana ada masyarakat, maka terdapat dinamika hukum*"

Para *founding fathers* setidaknya telah memberikan pijakan normatif bahwa kekuasaan penyelenggaraan negara, tidak boleh berada pada satu atau sekelompok kecil orang. Intinya, kekuasaan mengelola dan menyelenggarakan pemerintahan tidak boleh hanya berada pada satu atau sekelompok pemegang kekuasaan, Indonesia telah memilih Rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

“Ruh” desentralisasi, secara sederhana namun terkesan lugas menampakkan eksistensinya dan dihadirkan dalam pernyataan yang santun namun berbasis pemikiran cerdas dari para *founding fathers*. Ekspresi pemihakan idiologis terhadap relasi kekuasaan pusat-daerah tersebut, tertuang secara tekstual, merujuk Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen,³¹ bahwa:

“...Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah jang bersifat Istimewa”

Guna mengantisipasi bias fragmentasi dalam tata kelola kekuasaan, maka penyelenggaraan negara diselenggarakan secara *apik*, dimana pemerintah pusat dan daerah masing-masing memiliki ruang kewenangan yang berbeda, sehingga daerah-daerah memiliki cukup kewenangan untuk mengatur rumah tangga sendiri, akan tetapi tentunya tetap berada pada ‘rumah’ Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tegas tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan tersebut sampai beberapa dekade memberikan pedoman fundamental dan menjadi payung hukum bagi lahirnya perundangan yang terkait dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan maupun pergantian peraturan perundang-undangan³² yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, telah terjadi beberapa kali, sesuai dengan dinamika politik kenegaraan secara umum.

³¹ Penulis sengaja menampilkan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen guna mengilustrasikan bahwa *Founding Fathers* sejatinya telah berpikir dengan baik dan sangat prediktif terhadap perkembangan jaman. Bandingkan dengan Materi muatan Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, struktur Pasal 18 UUD 1945 mengalami perubahan yang sangat radikal. Selain materi muatan pada Pasal 18 secara substansi dan kompresi yang berganti, Pasal 18 kini semakin komprehensif dengan menjadi 7 ayat, juga ditambah Pasal 18A yang terdiri dari (2) ayat dan Pasal 18B yang juga terdiri dari (2) ayat.

³² Perubahan perundang-undangan terkait dengan revisi peraturan perundangan sedangkan Pergantian lebih bermakna menggunakan peraturan Perundangan yang benar-banar baru, baik dari sisi filosofi, format maupun, substansi materi muatan peraturan perundang-undangan.

Sejarah tata perundang-undangan di Indonesia terkait dengan penyelenggaraan hubungan kekuasaan pusat-daerah yang terkategori penataan sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, antara lain adalah:

- a) UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah;
- b) UU No. 22 Thn 1948 Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah;
- c) UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- d) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- e) Tap MPRS No. XXI Tahun 1966, tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah, (tetapi tak pernah ditindaklanjuti Rejim Orba);
- f) UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- g) Tap MPR No. XV Tahun 1998;
- h) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- i) UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Merujuk dinamisasi peraturan perundangan sebagaimana terpapar diatas, jelas terbaca dinamika sosial politik ketatanegaraan yang berimplikasi secara paralel dengan design penataan hubungan kekuasaan pusat-daerah. Fenomena sedemikian terus terjadi pada penyelenggaraan wilayah dan daerah-daerah di Indonesia dalam kurun waktu 5 (lima) dekade terakhir.

H. Hubungan Wewenang, Hubungan Keuangan dan Hubungan Pengawasan dalam Tata Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

Pernyataan sloganik-retoris yang sampai sekarang masih tetap dipergunakan walaupun secara normatif ditengarai memiliki makna yang kabur pengertian misalnya adalah pernyataan bahwa “*Pusat itu adalah pusatnya daerah, dan daerah-daerah itu adalah Daerahnya Pusat*”. Slogan-slogan sedemikian, terus dikembangkan oleh pemerintah pusat, terutama tatkala pemberlakuan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang mengandalkan

prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab *jo* UU No 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.³³

Namun yang terjadi ialah Pemerintah (Pusat) terus-menerus mengeksploitasi sumberdaya daerah dengan sistem kekuasaan yang hanya memberikan keuntungan kepada sekelompok oligarkhis-kronisme,³⁴ sehingga penyelenggaraan negara makin bergeser ke model *monarchie* dan *oligarchie* terselubung (*Vencopte Monarchieen Oligarchie*).³⁵

Fenomena diatas ternyata juga dilansir Fukuyama, yang menganggap peran negara sebagai pengatur dan penyelenggara akan semakin berkurang dan akan sangat tergantung dengan mekanisme koordinasi dan pembagian kekuasaan baik pada tingkat internasional maupun pada tingkat lokal.³⁶

Perlu untuk diketahui bahwa setidaknya terdapat beberapa karakteristik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang secara praktikal bersumber pada substansi undang-undang pemerintahan daerah yaitu:

- a) Wilayah negara dibagi ke daerah yang bersifat otonom dan ke wilayah administratif. Pada prakteknya, tidak ada daerah yang benar-benar otonom. Semua daerah pada era ini hanyalah wilayah administratif. pemerintah daerah hanya melaksanakan kebijakan pusat, menunggu petunjuk, hampir tidak ada tindakan yang inisiatif dan hasil kreativitas daerah;
- b) Dipakai sistem hirarki pada setiap tingkatan pemerintahan. Sistem hirarki riskan karena kekuasaan yang lebih besar di tingkat pemerintahan lebih tinggi, seringkali disalahgunakan untuk memaksakan kehendak terhadap pemerintahan di bawahnya. Pemerintahan yang lebih tinggi, dengan kekuasaan lebih besar, cenderung memperlakukan daerah dibawahnya sebagai sarana untuk pencapaian tujuan sendiri. Sedangkan daerah di bawahnya, yang tentu saja lebih lemah, harus mengabdikan kepada daerah di atasnya;

³³ Lihat dalam Undang-undang nomor : 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, LN RI tahun 1979 No. 56; TLN RI No. 3153

³⁴ Terma tersebut kini telah mengalami pergeseran makna, baik dari sisi substantif maupun praktis, bahkan dalam paruh waktu pasca 1998, terelaborasi lebih jauh menjadi istilah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)

³⁵ Bandingkan dengan M. Solly Lobis, *Masalah-Masalah Hukum Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah* Makalah pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bertema *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan* kerjasama Badan Pembinaan Hukum Nasional Dan Departemen Kehakiman dan HAM RI Denpasar, 14 - 18 Juli 2003

³⁶ Fukuyama, Francis. *State Building: Governance and World Order in The Twenty-First Century*. London. 2004. Hal 95

- c) DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah. DPRD berada dibawah Kepala Daerah sehingga DPRD tidak berperan sebagai wakil rakyat daerah, melainkan hanya pembantu kepala daerah;
- d) Menteri Dalam Negeri ditengarai terlalu mendominasi berbagai persoalan daerah khususnya dalam domain kekuasaan lokal;
- e) Kedudukan Kepala Wilayah lebih kuat ketimbang kepala daerah. Hal ini menjadikan cengkeraman Pusat terhadap Daerah sedemikian kuat, sehingga daerah tidak memiliki kebebasan mengatur rumahtangga sendiri;
- f) Ketergantungan daerah terhadap keuangan. Implikasinya, hampir semua proyek pembangunan di daerah ditentukan pusat, sedang daerah hanya pelaksana.³⁷

Upaya perbaikan dan penataan terhadap sistem dan hubungan kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerah kembali menjadi perdebatan politik maupun kajian akademis sejak pertengahan tahun 1980an, dan mencapai puncaknya pada masa perjuangan reformasi sekitar medio 1998. Pemerintahan rezim orde baru (ORBA) akhirnya menyerah pada tekanan politik Rakyat. Setelah Orba berakhir, demokratisasi dan desentralisasi mengalami kebangkitan. Hubungan pusat-daerah yang selama masa Orba hirarkis-sentralistis kini *tergerus* oleh kekuatan pendukung desentralisasi, dan akhirnya memaksa pemerintah pusat mentransfer kekuasaan yang lebih besar kepada daerah.

Penataan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selanjutnya bermetamorfosa dari semula berada pada ranah politik,³⁸ menjadi pertarungan gagasan konseptual. Selanjutnya dimanifestasikan lewat perjuangan ranah hukum melalui berbagai forum kajian sampai Gedung Parlemen pasca pemilu 1999.

Kompromi atas design penataan tersebut akhirnya muncul sebagai upaya meredam potensi protes warga negara yang mulai mengarah pada gerakan

³⁷ Lebih jelas lihat HR.Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. (Yogyakarta: 2002, hal 145)

³⁸ Satu dari 10 Tuntutan Reformasi yang menjadi *mainstream* isu pada dinamika kenegaraan sekitar tahun 1998 adalah pergantian sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah pada rezim orde baru, yang dianggap sangat sentralistik dan otoritarian. Beberapa tokoh masyarakat daerah bahkan mengancam akan menjadi pelopor gerakan memisahkan diri dari NKRI apabila aspirasi masyarakat daerah tidak diakomodasi oleh Pemerintah (pusat)

bernuansa separatisme sebagai ekspresi ketidakpuasan masyarakat daerah terhadap pusat.

Perjuangan tersebut nampaknya cukup berhasil secara politk. Dalam pandangan normatif, maka rujukan kemenangan warga terukur dengan diundangkannya Undang-Undang No 22 tahun 1999 yang menggantikan UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Walaupun secara penamaan hampir memiliki kesamaan namun secara substansial memiliki perbedaan yang sangat radikal. Setidaknya hal tersebut dapat tercermin dengan merujuk pedoman dan arahan normatif pada dasar pertimbangan yang antara lain berisi sebagai berikut:

“...bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia...”³⁹

Sejatinya, dalam penyelenggaraan desentralisasi pada pemerintahan yang demokratis dalam negara kesatuan, *mutatis mutandis* membawa konsekuensi adanya penyerahan wewenang kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan di samping pemerintah pusat. Satuan organisasi pemerintahan tersebut lazim disebut pemerintah daerah atau pemerintahan daerah otonom.

Sistem desentralisasi yang menjadi dasar penyelenggaraan tata pemerintah daerah bagi Negara Kesatuan RI, sejatinya mutlak diperlukan karena sangat bermanfaat untuk :

- (1) meredakan in efisiensi didalam sistem pemerintahan yang dikontrol secara tersentral (oleh pemerintah Pusat);
- (2) Sebagai alat/sarana privatisasi berbagai kegiatan masyarakat (termasuk pelayanan publik);

³⁹ Lihat lebih jelas Dasar Pertimbangan Point (c) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, LNRI Tahun 1999 Nomor 60, TLN RI Nomor 3839.

- (3) Mengurangi ketegangan dalam bidang keuangan pada level pemerintah nasional.

Apabila pemerintah daerah mampu menjalankan peranannya dengan baik, maka bukan saja akan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya tetapi juga akan mendukung stabilitas pembangunan secara nasional. Dengan demikian desentralisasi secara epistemologis harus dipahami dalam kerangka distribusi kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintah daerah sampai ke rakyat. Oleh karenanya, pemerintah daerah selaku penyelenggara desentralisasi harus memperhatikan empat macam peran penting yang harus saling bersinergi yaitu:

- 1) Alokasi;
- 2) Distribusi;
- 3) Regulasi;
- 4) Stabilisasi.

I. Penataan Ruang Kewenangan Dalam Perspektif Hubungan Pusat-Daerah

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya bermuara pada kemampuan mengambil keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyediaan pelayanan publik. Mekanismenya diharapkan menjadi lebih sederhana, cepat, dan dapat dilakukan pemerintah daerah terdekat, sesuai kewenangannya. Sayangnya, sampai beberapa paruh waktu terakhir, masih terdapat permasalahan seputar penyelenggaraan tata pemerintahan daerah. Permasalahan tersebut secara langsung atau tidak, mempengaruhi hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, baik pada level propinsi maupun kabupaten/kota. Beberapa permasalahan yang kerap muncul antara lain yaitu:

- a) Belum jelasnya arah pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah;
- b) Berbedanya persepsi para pelaku pembangunan terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah;
- c) Belum terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang benar-benar efektif dan efisien;

- d) Masih terbatasnya kapasitas aparatur pemerintahan di daerah;
- e) Masih terbatasnya kapasitas keuangan daerah; dan
- f) Pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah) yang masih belum sesuai dengan tujuannya.
- g) Masih rendahnya kerjasama antar pemerintah daerah;

Ikhtiar mengantisipasi berbagai permasalahan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah diantaranya dengan melakukan revitalisasi proses dan mekanisme desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah. Penataan dari sisi normatif misalnya dilakukan dengan mengganti dasar regulasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai payung hukum (*wet umbrella*) bagi penyelenggaraan tata pemerintahan daerah.

Sayangnya, masih peraturan berkarakter teknis-operasional maupun perundangan lintas sektoral yang belum disesuaikan dengan hakekat dan tujuan pembentukan undang-undang Pemerintahan Daerah. Salah satu sebabnya adalah penataan landasan normatif sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang belum selesai dan belum memiliki arah yang jelas. Akibatnya, terhadap permasalahan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kerap terjadi persoalan pada aspek teknis operasional, dan berimplikasi terhadap mekanisme penyelenggaraan tata pemerintahan daerah yang secara perlahan namun terus-menerus terkoreksi, akibat bias elit lokal yang lebih memikirkan citra dan mengutamakan sisi kepentingan politis.

Kondisi tersebut mengakibatkan hadirnya berbagai permasalahan baru, terutama terkait dengan dasar kewenangan pengelolaan *budgeting* (APBD), pengelolaan kawasan, penyelenggaraan layanan bagi warga, mekanisme pembiayaan pemerintahan bahkan yang terkait dengan pembagian hasil sumber daya alam maupun pajak, dan sebagainya. Fenomena tersebut pada akhirnya dalam kondisional tertentu juga menimbulkan silang sengketa kewenangan, khususnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah propinsi dan juga antara pemerintah provinsi dengan pemerintahan kabupaten/kota.

Perubahan besar terhadap konstruksi hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia terjadi merujuk pada UU No. 22 tahun 1999, yang selanjutnya kembali direvisi⁴⁰ kemudian UU 32 tahun 2004. Dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, regulasi terbaru tersebut lebih menganut prinsip kewenangan sisa (*residu of powers*) dalam pembagian kewenangan antar tingkatan pemerintahan.⁴¹

Kewenangan kabupaten/kota pada dasarnya mencakup hampir seluruh kewenangan pemerintahan, kecuali kewenangan tertentu yang tidak mungkin dilepaskan negara kepada pemerintahan di daerah, karena berimplikasi terhadap ikhtiar merawat dan mempertahankan NKRI. Diantara kewenangan yang tetap dipertahankan pemerintah pusat misalnya kewenangan penyelenggaraan negara dalam bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan sebagai kewenangan pusat.

Fenomena tersebut oleh banyak kalangan dinyatakan sebagai *redesign* model hubungan pemerintahan pusat dan daerah. Relasionalitasnya berpotensi mengarah pada relasionalitas kritis, karena memberikan arahan bagi pergerakan pendulum, dari awalnya memusat (*sentripetalis*) ke arah pendulum yang berdesign menyebar (*sentrifugalis*).⁴²

Sandaran normatif yang ada mengungkapkan bahwa daerah otonom, hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan, sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah, berwenang mengatur dan mengurus

⁴⁰ UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah efektif dilaksanakan baru tanggal 1 Januari 2000 dan berakhir pada tanggal 15 Oktober 2004. Kehadiran UU Nomor 22 tahun 1999, walaupun hanya berumur 3 Tahun 10 Bulan 14 Hari tersebut, akan tetapi menjadi tonggak baru dimulainya babak baru pelaksanaan desentralisasi pada masa Indonesia Modern. Lihat dan bandingkan Daddy Heryono Gunawan, *Perjalanan Panjang Menuju Kemandirian Desa (Dari Otonomi Daerah ke Otonomi Desa)*, dalam Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia, (Jakarta, ELSAM, 2007), hal 147

⁴¹ Eko Prasodjo, *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme* Pidato Pengukuhan Guru Besar FISIP UI, (Jakarta, April 2008)

⁴² Eko Pasodjo, *Ibid.*

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.⁴³

Berbekal pandangan positivisme hukum,⁴⁴ maka design penataan sistem pemerintahan daerah haruslah berbasiskan regulasi yang secara khusus mengatur permasalahan tersebut. Terkait dengan pemikiran untuk memperkuat konstruksi otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka basis makna atas daerah otonom menjadi penting untuk ditegaskan.

Pembagian kewenangan berdasarkan azas sisa kekuasaan (*residu of powers*) pada kabupaten/Kota pada dasarnya memiliki sandaran konsepsional yang menyerupai pembagian wewenang yang hanya lazim berada pada beberapa negara-negara federal,⁴⁵ berarti wewenang yang tidak disebut diposisikan sebagai wewenang federal sehingga secara otomatis menjadi wewenang negara bagian.

Selayaknya, model atau konstruksi hubungan pusat-daerah masa mendatang diarahkan pada dua hal. *Pertama*, dalam praktek di negara-negara kesatuan model pembagian kewenangan yang dianut berbasis fungsional. Titik berat fungsi mengatur yang bersifat nasional dilakukan oleh pusat, sedangkan propinsi dan kabupaten/kota mengatur dan mengkoordinasikannya sesuai dengan tingkat kewenangan yang dimiliki. Selaras dengan kewenangan mengatur yang dimiliki, fungsi mengurus dilakukan oleh masing-masing tingkatan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Beberapa kewenangan yang dapat dikembangkan⁴⁶ dalam konteks penataan hubungan kekuasaan pusat daerah adalah sebagai berikut:

- (1) kewenangan mengatur oleh pusat;
- (2) kewenangan mengatur oleh provinsi;
- (3) kewenangan mengatur oleh kabupaten/kota;
- (4) kewenangan mengurus dalam rangka desentralisasi;
- (5) kewenangan mengurus dalam rangka dekonsentrasi;

⁴³ Lihat Bab I Pasal 1 Point (5), UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LN Nomor 125 tahun 2004, TLN RI Nomor 4437.

⁴⁴ Sudah menjadi pengetahuan umum dalam sistem perundangan yang dianut Negara Indonesia, bahwa undang-undang secara tegas memiliki kedudukan lebih tinggi dari jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Lebih jelas baca Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. Cet-5. Kanisius. Jogjakarta. 1998. hal 28-35

⁴⁵ Bandingkan dengan Amerika, Austria dan Swiss, pada negara-negara tersebut wewenang pemerintah federal dirinci dalam Konstitusi. Lihat lebih jelas dalam Martin W Slann. Jerman, *Eight Nations, An Introduction To Comparative Politics*, Clemson University, Chapt 8. New York. 1984. Hal. 270-292

⁴⁶ Eko Pasodjo, *op.cit*

- (6) kewenangan mengurus dalam rangka tugas pembantuan; dan
- (7) kewenangan mengurus dalam rangka sentralisasi.

Dalam praktek negara-negara federal, pembagian kewenangan antara federal dan negara bagian diatur tuntas dalam muatan konstitusi, mekanisme yang tidak salah untuk diadaptasi, sehingga menjaga konsistensi teoritik dan merelatifkan ketidakjelasan di level praktis. Bila mekanisme demikian dilaksanakan, maka pemerintah pusat tidak lagi berpeluang terlalu besar melakukan penerobosan hukum dengan membentuk produk hukum berlevel pusat yang memiliki daya ikat dan daya laku secara nasional. Misalnya dengan membentuk peraturan presiden, keputusan menteri, peraturan menteri bahkan terdapat beberapa regulasi yang dikeluarkan oleh pejabat dibawah level kementerian.

Oleh karena itu tepat kiranya apabila gagasan pembagian kewenangan berdasar kepada fungsi mengatur dan mengurus yang ditetapkan secara tuntas di dalam Undang-undang. Pengaturan melalui Peraturan Pemerintah, sebagaimana yang dianut pada saat ini, cenderung menguntungkan pusat dan melemahkan daerah.

Kerjasama daerah dalam konteks pembangunan, merupakan suatu tindakan, kegiatan atau usaha yang dilakukan bersama-sama oleh dua atau lebih kelembagaan pemerintah (pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota) yang dilakukan dalam rangka mencapai tujuan bersama untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kerjasama pembangunan dapat dikelompokkan berdasarkan lingkup dan bentuk (pola) kerjasama antar daerah.⁴⁷ Konsiderasi kerjasama kerap didasarkan pada 2 (dua) pertimbangan utama yaitu *Pertama*, kepentingan menjaga potensi sumber daya (*Common Resources*). sehingga perlu saling menghargai dan *merelatifkan* persaingan antar daerah, terutama destrukturasi terhadap eksistensi dan kelestarian sumber daya masa depan. *Kedua* adanya ikhtiar saling melengkapi kelemahan (*interpedence*) demi optimalisasi nilai tambah. Pertimbangan tersebut menunjukkan kebutuhan membangun spirit kerjasama antar daerah dalam mengelola dan pemanfaatan berbagai permasalahan daerah.

⁴⁷ Lihat Situs resmi Direktorat Jenderal Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Kerjasama Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Laut: Pemanfaatan Ruang Kawasan Selat Karimata, akses 23 Desember 2008 http://www.kp3k.dkp.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=119.

Keterbatasan sumber daya di daerah menuntut pemerintah daerah otonom pro aktif berinovasi mengatasi berbagai keterbatasannya.⁴⁸ Kerjasama antar daerah secara langsung atau tidak langsung membuat pelaksanaan pembangunan semakin baik. Ikhtiar yang ditempuh misalnya dengan pertukaran keahlian dan pengalaman (*expert and experiences sharing*). metodenya dapat berbentuk “perjalanan belajar” bagi aparaturnya tertentu ke daerah-daerah yang dianggap lebih berhasil, mempunyai keunikan dan layak menjadi referensi untuk diadaptasi pada konteks lokalitas.

Kerjasama antar daerah akan menstimulasi potensi lokal, karena berasaskan prinsip saling menguntungkan (*win-win principles*), dibandingkan pemerintahan daerah bekerja sendiri-sendiri. Sebagai ilustrasi, misalnya yang terdapat pada daerah-daerah eks karesidenan Surakarta (*Sukoharjo, Boyolali, Surakarta, Wonogiri, Sragen, dan Klaten*), serta daerah-daerah eks karesidenan Banyumas (*Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kebumen*), dan 7 (tujuh) daerah di Pantai Utara atau dikenal dengan Sapta Mitra Pantura, merupakan model kesadaran daerah untuk membangun kerjasama antar daerah dalam upaya percepatan pembangunan ekonomi.⁴⁹

Tujuan kerjasama pemerintah daerah pada kawasan tersebut diantaranya untuk membentuk kawasan ekonomi bersama, dalam konteks memasarkan kawasan kepada investor dan membentuk pasar bersama. Kerjasama tersebut dapat diinstitutionalisasi melalui institusi privat (perseroan terbatas) atau dikelola secara mandiri dan profesional oleh *private sector*.

J. Konstruksi Hubungan Pusat Daerah Dalam Sistem Otonomi Daerah Di Indonesia

Sebagaimana UU Nomor 5 Tahun 1974 dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ini juga tidak dinyatakan secara tegas tentang sistem atau ajaran rumah tangga yang dianutnya. Untuk dapat mengetahui sistem atau ajaran yang dianut kita harus melihatnya pada pasal-pasal yang mengatur tentang pembatasan kewenangan atau

⁴⁸ Mekanisme yang pada beberapa momentum dikhianati para pelaksananya menjadi sebatas perjalanan wisata ketimbang, hakekat studi yang dilaksanakan tereduksi oleh limitasi waktu perjalanan dan kunjungan ke objek wisata yang dilakukan para pesertanya.

⁴⁹ Ig. Sigit Murwito, *Kerjasama Bangun Ekonomi Daerah*, Artikel Harian Bisnis Indonesia, akses 27 Juni 2007 http://www.kppod.org/ind/index.php?option=com_content&task=view&id=223&Itemid=2

luasnya urusan yang diberikan kepada daerah. Menurut UU tersebut sebutan daerah tingkat I dan II sebagaimana UU Nomor 5 tahun 1974 dihilangkan menjadi hanya daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota. Hierarki antara propinsi dan Kabupaten/kota ditiadakan. Otonomi yang luas diberikan kepada daerah kabupaten dan daerah kota.

Adapun ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan terhadap luasnya urusan rumah tangga daerah menurut UU Nomor 22 Tahun dapat dilihat dalam beberapa pasal berikut :

1. Dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan bidang lain.
2. Dalam Pasal 9 dinyatakan Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh kabupaten dan kota. Selain itu kewenangan propinsi sebagai daerah administrative mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat.
3. Dalam Pasal 10 ayat (1) daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia diwilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan perundang-undangan.
4. Dalam pasal 11 dinyatakan bahwa kewenangan daerah kabupaten dan kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 dan yang diatur dalam pasal 9.

Dari uraian diatas terlihat sistem atau ajaran rumah tangga yang digunakan atau dianutnya adalah perpaduan antara ajaran rumah tangga material dan ajaran rumah tangga formil. Dikatakan menganut ajaran materil karena dalam Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 11, dinyatakan secara jelas apa-apa saja yang menjadi urusan rumah tangga yang merupakan ciri daripada sistem atau ajaran rumah tangga material. Sedangkan dikatakan menganut pula ajaran formil antara lain terlihat pada Pasal 10, Pasal 70 dan Pasal 81 dimana dinyatakan bahwa daerah kabupaten

dan kota memiliki kewenangan untuk mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya. Selain itu dikatakan bahwa peraturan daerah daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi yang merupakan ciri daripada sistem atau ajaran rumah tangga formil.

Berdasarkan hal tersebut, Pada prinsipnya penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Walaupun menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, peluang untuk melaksanakan Otonomi Luas telah tercipta, namun ternyata terdapat berbagai kendala yang dihadapi daerah, yaitu antara lain:

1. Aparat Pemerintah Daerah yang profesional belum cukup, baik kualitas maupun kuantitasnya untuk menjalankan kewenangannya dan pertanggungjawaban atas segala urusan yang sudah diserahkan kepada daerah.
2. Visi bagaimana mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik melalui otonomi luas belum sama diantara semua pelaku pembangunan.
3. Koordinasi antar instansi di daerah masih kurang terselenggara sebagaimana yang diharapkan, apalagi menghadapi perkembangan global yang semakin tajam.
4. Kelembagaan organisasi otonomi daerah belum tertata dengan baik, akibat kurangnya pengalaman dan ketergantungan dari pusat yang amat besar.

5. Daerah masih sering menafsirkan keliru dalam pelaksanaan peraturan Perundangan menyangkut Pemerintah Daerah, karena belum lengkapnya petunjuk pelaksanaan, serta akibat perubahan yang terjadi begitu cepat, disamping berbagai faktor infrastruktur pendukung lainnya belum lengkap.
6. Pengawasan terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini kurang mantap, semakin digoncang oleh keterbukaan dan adanya perubahan bentuk kearah terwujudnya otonomi daerah.
7. Penetrasi budaya asing akibat kemajemukan teknologi komunikasi, telekomunikasi dan informasi pada gilirannya akan mengakibatkan lunturnya jati diri bangsa Indonesia.
8. Tertinggalnya pembangunan sektor pertanian dari sektor industri akibat gejala mengejar pertumbuhan ekonomi mengakibatkan ketimpangan sosial ekonomi yang tajam. Hal ini semakin diperparah dengan kenyataan bahwa basis ekonomi kita ternyata rapuh, apalagi setelah krisis moneter dan krisis ekonomi menerjang bangsa Indonesia.
9. Perbedaan yang ada di masyarakat saat ini (SARA) mudah dimanfaatkan oleh segelintir orang atau golongan yang berusaha memanfaatkan untuk tujuan-tujuan mereka sendiri. Sehingga masyarakat mudah terpancing untuk berbuat sesuatu yang merugikan pihak lain.
10. Sifat dan pola budaya kita yang Paternalistik dan feodalistik ditambah dengan tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah merupakan salah satu kendala bagi percepatan pembangunan di bidang ekonomi, sosial dan politik.

K. Implementasi Hubungan Pusat-Daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999

Berdasarkan berbagai latar belakang pertimbangan sebagai akibat dari dampak implementasi UU No.22 Tahun 1999, pada Tahun kelima tepatnya Tahun 2004, muncul kehendak pemerintah untuk mengadakan revisi terhadap UU tersebut, yang pada akhirnya memunculkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah. Banyak evaluasi dari berbagai kalangan yang ditujukan pada implementasi UU No.22 Tahun 1999 tersebut, sehingga perlu direvisi, khususnya yang bersifat negatif antara lain yang dikembangkan oleh jiwa UU ini kurang begitu mendukung terciptanya demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi itu sendiri. UU ini dinilai cenderung menghasilkan demokrasi yang "kebablasan", sehingga memunculkan raja-raja kecil di daerah (J. Kaloh, 2007: 69).

Dari perspektif pembuat kebijakan (pemerintah), evaluasi terhadap UU No.22 Tahun 1999 ini menghasilkan beberapa hal penting dan mendasar. *Pertama*, pada tataran konsep UU ini kurang komprehensif dalam pengaturan terhadap konsep dasarnya, seperti pembagian kewenangan, hubungan antar strata pemerintahan, dan perimbangan keuangan. Di samping itu ada beberapa pengaturan yang kurang sinkron di antara beberapa pasal, seperti dalam pasal tertentu ada wewenang yang ditetapkan sebagai wewenang pusat, tetapi di pasal yang lain ditetapkan sebagai wewenang daerah.

Dalam pasal-pasal tertentu, pengaturan lebih lanjut dikuasakan pada pengaturan lain tanpa ada rambu-rambunya, dan ada pengaturan dalam pasal yang memberi peluang timbulnya multitafsir, seperti tidak ada hubungan hierarki, seluruh kewenangan daerah berlaku di kawasan tertentu. Di samping itu pula telah ada perubahan konsepsi otonomi daerah baik berdasarkan amandemen UUD RI 1945 maupun dalam ketetapan MPR, seperti penggunaan asas otonomi dan tugas pembantuan, otonomi seluas-luasnya, pembagian NKRI atas daerah-daerah Provinsi, desentralisasi fiskal, dan otonomi bertingkat.

Kedua, pada tataran instrumen. UU No.22 tahun 1999 memberi kuasa pada pemerintah untuk mengatur tindak lanjut kebijakan desentralisasi tanpa diberi rambu-rambu, sehingga menimbulkan peluang munculnya kebijakan yang tidak mendorong otonomi daerah. Selanjutnya penyusunan peraturan perundang-undangan sebagai tindak lanjut penyesuaian dengan UU No.22 tahun 1999 belum dapat dilakukan sepenuhnya, sehingga daerah berprakarsa membuat pengaturan sendiri dengan wewenang yang diberikan TAP MPR No.IV/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Di samping

itu, karena belum harmonisnya berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang diterbitkan pemerintah maupun Daerah sehingga sering menimbulkan penafsiran yang berbeda.

Ketiga, pada tataran implementasi. Dalam pengelolaan kewenangan sering memunculkan friksi antartingkat pemerintahan sehingga sering mengganggu pelayanan umum. Pembentukan lembaga perangkat daerah sering kurang berorientasi pada peningkatan pelayanan, sehingga cenderung banyak struktur yang tidak efisien (kaya struktur, miskin fungsi). Pengelolaan kepegawaian berdasarkan *separated system*, sehingga menimbulkan eksese etnosentrisme dan terbatasnya mobilitas pegawai dalam pengembangan karier. Di samping itu penggunaan APBD lebih banyak untuk menutup belanja aparat perangkat daerah dan DPRD, sehingga peluang untuk pelayanan publik menjadi kecil. Pada tataran implementasi ini pula hubungan kemitrasejajaran antara kepala daerah dan DPRD kurang dapat berlangsung baik, karena dalam prakteknya DPRD sering mendominasi, sehingga berpotensi memunculkan ketidakstabilan pemerintahan daerah. Di samping itu pelayanan umum oleh pemerintah daerah cenderung menurun, dan timbulnya kebijakan sektoral di daerah yang tidak sejalan dengan semangat otonomi daerah akibat belum memadainya pedoman yang diperlukan (tindak lanjut Pasal 112) dan adanya berbagai peraturan perundangan "sektoral" yang belum disesuaikan (Pasal 133).

Hal lain yang menjadi dasar pemikiran direvisinya UU No. 22 Tahun 1999 yaitu adanya keputusan politik di dalam Ketetapan MPR yang memberi kuasa kepada daerah untuk membuat Perda dalam pelaksanaan otonomi tanpa menunggu pedoman yang diperlukan, telah berakibat munculnya berbagai kebijakan daerah (Perda dan Keputusan Kepala Daerah) yang tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu pula aspek SDM yang belum cukup memadai baik dalam jumlah, kompetensi, dan penyebarannya.

Selain dari permasalahan yang timbul dalam implementasi UU No. 22 Tahun 1999, kehendak pemerintah merevisi undang-undang tersebut dalam perspektif global, juga didasarkan pada pertimbangan pengaruh lingkungan strategis, dimana globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas yang menuntut

efisiensi dan daya saing masyarakat, bangsa dan negara yang lebih tinggi, memerlukan arahan normatif yang jelas pada tataran undang-undang. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat sebagai tantangan untuk menyesuaikan sistem dan prosedur manajemen pemerintahan daerah, antara lain peletakan dasar sistem informasi manajemen pemerintahan, kepegawaian, keuangan khususnya pengetahuan administrasi akuntansi, dan pembinaan wilayah. Perkembangan tuntutan demokratisasi dan transparansi yang meningkat, memerlukan landasan peran serta dan mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat. Di samping itu, tuntutan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang semakin menonjol dalam berbagai aspek kehidupan, memerlukan adanya jaminan kepastian hukum terhadap persamaan kedudukan seluruh warga negara di depan pemerintah.

L. Paradigma Perubahan Hubungan Pusat dan Daerah menurut UU No.32 Tahun 2004

Pada dasarnya latar belakang perubahan UU No.22 Tahun 1999 sebagaimana dikemukakan di atas, memberikan *feed back* pada filosofi UU No. 32 Tahun 2004. Dari aspek dasar hukum tata negara, karena UUD RI 1945 telah mengalami amandemen, khususnya pasal-pasal yang berkaitan langsung dengan Sistem Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 1, 5, 18 (a) dan (b), 20, 21, 22 (d), 23 e ayat (2), 24 ayat (1), 31 ayat (1), 33, dan 34, maka undang-undang pemerintahan daerah perlu disesuaikan. Di samping itu perubahan UU No.22 Tahun 1999, didasarkan pada pemikiran bahwa sesuai dengan amanat UUD 1945 (hasil amandemen), Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta

potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antardaerah dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus juga mampu menjamin hubungan yang serasi antar-daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru mewajibkan pemerintah melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan, memberikan standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi. Bersamaan dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitasi berupa

pemberian peluang kemudahan bantuan dan dorongan kepada daerah agar dapat melaksanakan otonomi secara efektif dan efisien. Penyelenggaraan desentralisasi menurut undang-undang ini mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintah tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan Negara.

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent*, artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sedangkan urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan dasar, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, dan prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

UU Nomor 32 Tahun 2004 ini terdiri dari 26 bab, dan 240 pasal, apabila di bandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, maka UU ini lebih lengkap dan memperkenalkan beberapa bab baru, yang merupakan implementasi dari aspirasi banyak orang, aspirasi beberapa pakar, dan aspirasi dari perubahan itu sendiri. Hal baru yang tercantum dalam UU ini adalah sebagai berikut:

- (1) Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus
- (2) Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung (pilkada)
- (3) Pembagian Urusan Pemerintahan
- (4) Keuangan Daerah
- (5) Kontrol terhadap Defisit Daerah
- (6) Penetapan APBD (Mendagri kontrol APBD Propinsi)
- (7) Penguatan Posisi Gubernur
- (8) Penetapan APBD (Gubernur kontrol APBD Kabupaten/Kota)
- (9) Kelembagaan DPRD sebagai penyelenggara Pemerintah Daerah
- (10) Kelembagaan DPRD sebagai penyelenggara Pemerintah Daerah
- (11) Pertanggung jawaban Kepala Daerah dan
- (12) Impeachment Kepala Daerah

M. Konsepsi dan kedudukan Masyarakat Adat dalam sistem sistem kekuasaan pusat-daerah di Indonesia

Istilah Hukum Adat pertama kali diperkenalkan secara ilmiah oleh Prof. Dr. C. Snouck Hurgronje, dalam bukunya yang berjudul *De Atjehers* menyebutkan istilah hukum adat sebagai "*adat recht*" (Bahasa Belanda) yaitu untuk memberi nama pada satu sistem pengendalian sosial (*social control*) yang hidup dalam Masyarakat Indonesia. Istilah ini kemudian dikembangkan secara ilmiah oleh Cornelis van Vollenhoven yang dikenal sebagai Pakar Hukum Adat di Hindia Belanda (sebelum menjadi Indonesia).

Dalam seminar hukum adat dan pembinaan hukum nasional 1975 dirumuskan pengertian hukum adat, yaitu hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam perundang-undangan Republik Indonesia yang di sana sini mengandung unsure agama.⁵⁰

Hukum adat adalah sistem hukum yang dikenal dalam lingkungan kehidupan sosial di Indonesia dan negara-negara Asia lainnya seperti Jepang, India, dan Tiongkok. Sumbernya adalah peraturan-peraturan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dan dipertahankan dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Karena peraturan-peraturan ini tidak tertulis dan tumbuh kembang, maka hukum adat memiliki kemampuan menyesuaikan diri dan elastis.

Dalam pandangan Dasar Kongres Masyarakat Adat Nusantara 1999 tentang Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara dicantumkan satu penegasan yang sangat mendasar yang menyatakan "Kami, masyarakat Adat adalah komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal usul leluhur secara terum-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakat. Diakui dengan jelas bahwa adanya keanekaragaman budaya Masyarakat Adat di nusantara, sebagaimana yang telah dirumuskan dalam istilah Bhineka Tunggal Ika. Tapi, kenyataannya tidak memperoleh pengakuan atas kedaulatan, kehidupan Masyarakat Adat dalam Republik Indonesia mengalami penderitaan-penderitaan yang serius.

⁵⁰ Hilman Hadikusumah, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2003), hal. 32

Penderitaan itu pada pokoknya bersumber dari tidak diakuinya Kedaulatan Masyarakat Adat oleh Kedaulatan Negara Republik Indonesia dalam berbagai praktek penyelenggaraannya”.⁵¹ Kongres Masyarakat Adat Nusantara pada pokoknya menggugat posisi Masyarakat Adat terhadap Negara. Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara harus ditata ulang. Peningkaran terhadap Kedaulatan Masyarakat Adat akan dengan sendirinya melemahkan kekuasaan Negara.

Keputusan Kongres Masyarakat Adat No. 02/KMAN/1999 tanggal 21 Maret 1999 tentang Deklarasi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) berisi: Bahwa dideklarasikan tanggal 17 Maret sebagai hari kebangkitan Masyarakat Adat Nusantara ;

1. Adat adalah sesuatu yang bersifat luhur dan menjadi landasan kehidupan Masyarakat Adat yang utama ;
2. Adat di Nusantara ini sangat majemuk, karena itu tidak ada tempat bagi kebijakan negara yang berlaku seragam sifatnya.
3. Jauh sebelum negara berdiri, Masyarakat Adat di Nusantara telah terlebih dahulu mampu mengembangkan suatu sistem kehidupan sebagaimana yang diinginkan dan dipahami sendiri. Oleh sebab itu negara harus menghormati kedaulatan Masyarakat Adat ini.
4. Masyarakat Adat pada dasarnya terdiri dari mahluk manusia yang lain oleh sebab itu, warga Masyarakat Adat juga berhak atas kehidupan yang layak dan pantas menurut nilai-nilai sosial yang berlaku. Untuk itu seluruh tindakan negara yang keluar dari kepatutan kemanusiaan universal dan tidak sesuai dengan rasa keadilan yang dipahami oleh Masyarakat Adat harus segera diakhiri.
5. Atas dasar rasa kebersamaan senasib sepenanggungan, Masyarakat Adat Nusantara wajib untuk saling bahu-membahu demi terwujudnya kehidupan Masyarakat Adat yang layak dan berdaulat.

Istilah masyarakat hukum adat merupakan terjemahan dari *rechtsgemeenschap*. Penggunaan istilah “masyarakat hukum adat” diperdebatkan

⁵¹ Moh. Koesnoe. *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, (Surabaya: Airlangga University Press, 1979)hal 161-167

karena sejarah dan pemaknaannya sangat sempit yaitu entitas masyarakat adat sebatas entitas hukum sehingga sebaiknya digunakan istilah “masyarakat adat” atau Indigenous Peoples (IPs) yang maknanya lebih luas meliputi, dimensi kultural dan religi.

Terdapat beberapa pengertian masyarakat adat atau Indigenous Peoples (IPs), yaitu:

1. Menurut Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya dan wilayah sendiri.
2. Konvensi ILO 169 tahun 1989 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka (*Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent States*) mendefinisikan IPs sebagai suku-suku bangsa yang berdiam di negara merdeka yang kondisi sosial, budaya dan ekonominya berbeda dengan kelompok masyarakat yang lain. Atau suku-suku bangsa yang telah mendiami sebuah negara sejak masa kolonisasi yang memiliki kelembagaan ekonomi, budaya dan politik sendiri.
3. Jose Martinez Cobo, yang bekerja sebagai pelapor khusus untuk Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas, pada tahun 1981, dalam laporannya yang berjudul *Diskriminasi Terhadap Masyarakat Adat*, mendefinisikan IPs sebagai kelompok masyarakat atau suku bangsa yang memiliki kelanjutan hubungan sejarah antara masa sebelum invasi dengan masa sesudah invasi yang berkembang di wilayah mereka, menganggap diri mereka berbeda dengan kelompok masyarakat lain atau bagian dari masyarakat yang lebih luas.
4. Kongres Masyarakat Adat Nusantara I, Maret 1999 menyepakati bahwa Masyarakat Adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri.

Pada masyarakat adat yang bersifat Teritorial terdapat tiga struktur masyarakat hukum adat, yaitu: masyarakat hukum desa, masyarakat hukum wilayah(persekutuan desa) dan masyarakat hukum serikat desa(perserikatan desa).⁵² Menurut sejarahnya masyarakat Lampung mempunyai dasar geneologis yang tegas, sedangkan faktor teritorial baru menampakkan diri sebagai faktor yang penting juga. Kesatuan genealogis terbesar adalah *Buay atau Kebuayan*, wilayah yang di diami oleh suatu buay dinamakan *marga atau mego*, sedangkan marga terdiri dari beberapa tiyuh, anak, pekon atau kampung.⁵³

N. Bentuk dan Ragam Institusi Adat

Setidaknya ada tiga bentuk dan ragam institusi adat yang kita ketahui selama ini antara lain :

- a) Institusi Adat asli dari setiap Komunitas.
- b) Institusi Adat bentukan baru yang diprakarsai oleh pemerintah untuk kepentingan politik.
- c) Institusi Adat bentukan baru yang digagas oleh MA untuk menumbuhkan dan memfungsikan kembali institusi Adat Asli.⁵⁴

Secara teoritis ada 3 posisi masyarakat adat (desa):⁵⁵

1. ***Self Governing Community***. Istilah resminya adalah kesatuan masyarakat hukum adat, yang sering kita sebut otonomi asli. Ada 3 aliran: 1) aliran romantis, otonomi asli, ini sering sulit ditemukan karena semua sudah diambil oleh Negara, 2) aliran normatif, rambu-rambunya pasal 18-b UUD 45, dan 3) aliran yang liberal, kembalikan urusan rakyat ke rakyat, negara tidak usah mengurus rakyat, negara perannya minimal saja. Tiga aliran itu problematik, otonom asli itu sebenarnya hanya untuk urusan kemasyarakatan yang tidak ada hubungan dengan pemerintahan.
2. ***Local State Government***. Ini pernah diterapkan dalam masa orde baru, desa sebagai kepanjangan tangan negara, tukang mengawasi rakyat. UU 5/74,

⁵² Bushar Muhammad. *Asas-asas Hukum Adat*, cetakan ke12(Jakarta: Pradnya Paramita, 2003),hal 28

⁵³ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia, Edisi ke 9* (Jakarta: Raja Grafindo, 2008), hal. 99

⁵⁴ Timanggong H. Nazarius, *Bentuk dan keberadaan institusi adat*, makalah Seminar ICRAF.Konggres AMAN II di Lombok

⁵⁵ Sutoro Eko Yunanto, *Mempertegas Posisi Politik dan Kewenangan Desa*.

http://www.forumdesa.org/makalah/sarasehan/Otonomi_dan_Kewenangan_Desa.pdf

bunyiya undang-undang pokok-pokok pemerintahan di daerah, artinya pemerintahan yang punya pusat tetapi dilaksanakan di daerah. Intinya bukan penyeragaman, tetapi negara mengontrol desa/rakyat. Kelurahan kepanjangan tangan negara, dalam konteks desa ini bukan pilihan yang tepat.

3. **Local self government.** Pemerintahan lokal yang otonom seperti UU 22/99. Pak Ibnu termasuk selalu mengkampanyekan ini. Sebelum kita bicara kewenangan kita bicara dulu kedudukan desa. Beliau selalu mengkritik UU 22/99, undang-undang ini mengarah ke otonomi, namun ada kekeliruan besar karena memberikan cek kosong kepada bupati untuk mengatur desa. Jadi yang memberikan desentralisasi itu adalah negara, bukan kabupaten. Prof Selo Soemarjan pernah mengusulkan daerah Tingkat III, namun untuk sekarang tidak relevan lagi. Pilihan tentang desa otonom perlu kita kaji tetapi tidak bisa diterapkan di seluruh desa di Indonesia.

Dari 3 posisi itu harus jelas dan tegas, tidak dapat dicampur baurkan, karena dapat menimbulkan kekacauan. Pilihan-pilihan tersebut juga tidak bisa seragam, hal tersebut ditentukan oleh 2 faktor yaitu: 1) pengaruh adat, kalau masih kuat maka menjadi *self governing community*, 2) kalau pengaruh modern, maka bisa didorong ke *local self government*, ini yang siap adalah desa-desa di Jawa. Apabila pengaruh adat dan modernitas itu sama-sama kuat maka bisa dikompromikan menjadi *local self government*.

Adat dan modernitas ini sama-sama kuat, pengaruhnya dapat dipilah menjadi 5 (lima) pilihan yaitu:

- 1) Ada adat tetapi tidak ada desa. Seperti di Papua, meskipun ada desa tetapi pemerintah desanya tidak berfungsi, justru adat ini sangat berperan, ini disarankan ke *self governing community*.
- 2) Tidak ada adat tetapi ada desa. Pengaruh adat sangat kecil, ini terutama di Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur dan Sumatra, ini bisa didorong menjadi desa yang lebih otonom, *local self government*.

- 3) Integrasi antara desa dan adat. Ini satu-satunya yang terjadi di Sumatra Barat, dimana antara adat dan modern itu digabungkan, dikompromikan, ini bisa didorong ke *local self government*.
- 4) Dualisme antara adat dengan desa. Masing-masing tumbuh, kedua-duanya terjadi perbedaan, ini terjadi di Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT dan Maluku. Ini lebih baik pemerintah desanya dihapus saja, jadi nggak perlu ada pemerintah desa, lebih dikembangkan ke *self governing community* seperti di Papua.
- 5) Kelurahan. Ini sama sekali tidak ada adat, tidak ada desa.⁵⁶

Di Lampung sendiri mengenal struktur dan sistem kemasyarakatan berbentuk marga. Marga merupakan kesatuan hukum adat masyarakat Lampung, yang dalam perkembangannya mengalami modifikasi struktur dan sistem. Dari catatan yang ada setelah era Kerajaan Tulangbawang, Sekampung atau Sekala Brak yang masih diteliti kebenarannya, kuat diduga kesatuan hukum adat di Lampung tidak berbentuk kerajaan, tapi berbentuk keratuan.

Keratuan adalah kesatuan hukum yang tunduk pada kerajaan yang lebih besar, dalam hal ini berturut-turut Sriwijaya, Melayu Jambi, Majapahit, dan Banten. Secara *de facto* kekuasaan kerajaan dilaksanakan oleh keratuan yang dalam perkembangannya kekuasaan keratuan secara *de facto* berada di tangan buay (kesatuan adat berdasarkan garis keturunan) yang terdiri dari sejumlah paksi (kesatuan adat inti berdasarkan garis genealogi) dan marga (kesatuan adat berdasarkan kewilayahan kampung).

Sistem pemerintahan marga diduga berakar pada tradisi Sriwijaya, atau setidaknya memodifikasi sistem marga yang digunakan Kerajaan Palembang Darussalam. Dalam satu marga terdapat sejumlah tiuh, pekon, atau prowatan. Setiap tiuh atau pekon terbagi lagi dalam sejumlah umbul. Ketika VOC membentuk distrik Lampung (*Lampongsche Districten*) pada tahun 1817 yang berkedudukan di Terbanggi sebelum kemudian dipindahkan ke Teluk Betung, struktur masyarakat adat belum diubah. Baru tahun 1826 Belanda mengubah

⁵⁶ Ibid

struktur adat marga yang sebelumnya otonom, kemudian berada di bawah dan tunduk pada kekuasaan Residen.

Tahun 1928, Belanda menetapkan ordonansi *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewestan*. Dengan peraturan ini, marga diberi legitimasi struktural dalam Pemerintahan Hindia Belanda. Kepala-kepala marga (pesirah) dipilih dari para pemimpin adat tingkat marga (Saptono, 2007). Melalui Ordonansi Marga *Regering Voor de Lampungche Districten* Belanda membagi Lampung dalam 84 (delapan puluh empat) marga berikut batas-batas teritorialnya. Sebanyak 78 (tujuh puluh delapan) dari 84 marga ini merupakan masyarakat etnis Lampung. Sisanya merupakan pendatang, utamanya dari Sumatera Selatan.

Melalui regulasi ini pula Belanda mengubah sistem kebuayan yang semula bersifat genealogis-teritorial pada paksi-paksi, menjadi sistem marga yang bersifat teritorial-genealogis. Meski demikian, hingga kini struktur marga dan buay masih hidup dalam masyarakat sebagai sistem kebudayaan lokal meskipun perannya semakin terbatas dan masyarakat pendukungnya semakin menipis.

Masyarakat Lampung sebelum mendapat pengaruh peradaban dari luar seperti India (Hindu Buddha) sudah mengenal semacam pemerintahan demokratis dengan bentuk marga. Di dalam pemerintahan marga terdapat kelengkapan fisik berupa sesat, yaitu rumah besar yang berfungsi untuk tempat berunding. Pada sekitar abad ke-17–18. Keratuan tersebut membentuk pemerintahan persekutuan adat berdasarkan *buay* (keturunan) yang disebut *paksi* (kesatuan buay inti atau klan) dan marga (kesatuan dari bagian *buay* atau *jurai* dalam bentuk kesatuan kampung atau suku).

Perubahan kekuasaan di tangan kolonial Belanda tidak banyak merubah sistem pemerintahan adat masyarakat lampung. Pada tahun 1873, Belanda menetapkan Karesidenan Lampung dibagi dalam 6 (enam) *Onder Afdeeling* (Kewedanaan). Pada tahun 1928, Belanda menetapkan Ordonansi yang disebut *Inlandsche Gemeent Ordonantie Buitengewestan*. Dengan peraturan ini, marga diberi legitimasi struktural dalam pemerintahan Hindia Belanda. Kepala-kepala marga (Pasirah) dipilih dari para pemimpin adat tingkat marga. Ketika Jepang

berkuasa seluruh sistem adat tidak berjalan. Memasuki masa pemerintahan RI, pada tahun 1947 sistem pemerintahan marga dihapus karena dianggap warisan kolonial.

O. Eksistensi Masyarakat Hukum Adat Pasca Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, lebih tertuju pada penegasan hak-hak masyarakat hukum adat untuk mengelola sistem politik dan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum adat setempat. Pasal 203 ayat (3), umpamanya menyebutkan: Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Ketentuan Pasal tersebut sekaligus memberi makna bahwa masyarakat hukum adat sesuai perkembangannya dapat mengembangkan bentuk persekutuannya menjadi pemerintahan setingkat desa, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 202 ayat (1) Desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain *Nagari* di Sumatera Barat, *Gampong* di provinsi NAD, *Lembang* di Sulawesi Selatan, *Kampung* di Kalimantan Selatan dan Papua, *Negeri* di Maluku.⁵⁷

Dalam keadatan, masyarakat Lampung dibagi dalam dua kelompok besar, yaitu:⁵⁸

1. Masyarakat yang menganut adat *Pepadun*, yang terdiri dan Abung Siwo Inigo, Pubian Telu Suku, Rarem Inigo Pak, Way Kanan Lima Kebuwaiyan dan Bunga mayang Sungkai. Pada umumnya mereka bermukim di daerah Lampung Utara, Lampung Tengah dan Lampung Selatan (bagian tengah).
2. Masyarakat yang menganut adat *Saibatin*, yang bermukim di sepanjang pantai selatan sampai pantai barat. (Kalianda, Penengahan, Sidomulyo,

⁵⁷ Azmi Siradjudin AR, Yayasan Merah Putih, Usulan Kebijakan Pengukuhan Hak Masyarakat Hukum Adat Tau Taa Wana di Propinsi Sulawesi Tengah

⁵⁸ Rizani Puspawidjaja. *Hukum Adat dalam tebaran pemikiran*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2006), hal. 2

kedondong, Kota Agung, Cukuh Balak, Padang cermin, Pesisir Selatan, Pesisir Utara, Pesisir Tengah, Balik Bukit, dan Belalau).

Beberapa faktor pendukung eksistensi dan dinamika Masyarakat Adat Lampung, antara lain:

1. Adanya pengakuan secara yuridis-konstitusional mengenai keberadaan masyarakat adat, termasuk adat Lampung, sebagaimana terdapat pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945...Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.
2. Adanya tatanan nilai Masyarakat Adat Lampung yang masih dipegang dan berlaku dalam kehidupan sehari-hari. Masyarakat Lampung dibangun dalam suatu sistem yang dikenal dengan *Piil Pasenggiri*, sebagai etos (*titie gemantitie*) yang memberikan pedoman bagi perilaku dan bagi masyarakat ini membangun karya-karyanya. *Piil pasenggiri* tersebut merupakan suatu keutuhan dan unsur-unsur yang mencakup: a. *Juluk adok*; b. *Nemui nyimah*; c. *Nengah nyappur* dan d. *Sakai sambaiyan*.⁵⁹ Makna dari masing-masing sudnya antara lain adalah:

a. Juluk - Adok

Juluk adok adalah gelar adat. Secara etimologi terdiri dari kata *juluk* dan *adok*, yang masing-masing mempunyai makna sebagai berikut; *Juluk* adalah nama (gelar adat) untuk wanita dan pria sewaktu yang bersangkutan masih muda atau remaja atau belum menikah, dan *adok* bermakna sebagai nama panggilan keluarga seorang laki/perempuan yang sudah menikah. Pada dasarnya semua anggota masyarakat Lampung mempunyai nama adat (*juluk adok*). Pemberian nama (*juluk adok*) kepada seseorang ditetapkan atas kesepakatan keluarga seketurunan dengan pertimbangan antara lain (a) status atau kedudukan yang bersangkutan dalam keluarga batih, (b) mengacu pada *adok* atau nama dalam keturunan dua atau tiga tingkat ke atas (secara genealogis). *Juluk adok* merupakan hak bagi anggota

⁵⁹ Ibid, hal 3

masyarakat Lampung, oleh karena itu juluk adok merupakan identitas utama yang melekat pada pribadi yang bersangkutan. Biasanya penobatan juluk adok ini dilakukan dalam suatu upacara tertentu sebagai media peresmian.

Juluk adok ini biasanya mengikuti tatanan yang telah ditetapkan berdasarkan status atau tingkatan pribadi. Sebagai contoh; suttan, kemudian pangiran, raja, ratu, radin, dalom, dst. Dalam hal ini masing masing buway sama, demikian pula urutannya tergantung pada kesepakatan anggota masyarakat yang bersangkutan. Karena juluk adok melekat pada pribadi, maka seyogyanya anggota masyarakat Lampung harus memelihara nama tersebut dalam prilakunya maupun dalam pergaulannya bermasyarakat. Juluk adok merupakan asas identitas bagi anggota masyarakat Lampung.

b. Nemui-Nyimah

Nemui nyimah diartikan sebagai sikap pemurah, buka tangan, suka memberi dan menerima dalam arti materiil sesuai dengan kemampuan. Nemui nyimah merupakan ungkapan asas kekeluargaan untuk menciptakan suatu sikap keakraban dan kerukunan serta silaturahmi. Nemui nyimah merupakan kewajiban bagi suatu keluarga Lampung untuk tetap menjaga silaturahmi, dimana ikatan keluarga secara genealogis selalu tetap terpelihara dengan perasaan yang berlandaskan keterbukaan dan kewajaran.

Pada hakekatnya nemui nyimah dilandasi rasa keikhlasan dan lubuk hati yang sangat dalam untuk menciptakan kerukunan hidup berkeluarga. Atas dasar ungkapan di atas maka nemui nyimah tidak dapat diartikan keliru yang mengarah kepada perbuatan atau sikap tercela atau terlarang yang tidak sesuai dengan norma kehidupan antara lain budaya sogok atau suap, dsb. Bentuk konkrit nemui nyimah dalam konteks kehidupan masyarakat dewasa ini lebih tepat diterjemahkan sebagai sikap kepedulian sosial dan rasa setia kawan.

c. Nengah Nyappur

Nengah nyappur secara harfiah diartikan sebagai sikap suka bergaul, suka bersahabat. Nengah nyappur menggambarkan bahwa anggota masyarakat Lampung dengan bekal rasa kekeluargaan tentu diiringi dengan sikap suka bergaul dan bersahabat dengan siapa saja, tidak membedakan suku, agama, dan

tingkatan. Sikap suka bergaul dan bersahabat menumbuhkan semangat suka bekerja sama dan tenggang rasa (toleransi) yang tinggi dengan sesamanya. Sikap toleransi akan menumbuhkan sikap ingin tahu, mau mendengarkan serta bereaksi sigap dan tanggap. Oleh sebab itu dapat diambil suatu konklusi bahwa sikap nengah nyappur akan menuju kepada nilai musyawarah untuk mufakat.

Sikap nengah nyappur juga menunjukkan sikap ingin tahu yang tinggi, sehingga menumbuhkan sikap kepeloporan yang kuat. Pandangan atau pemikiran demikian mengabarkan bahwa anggota masyarakat Lampung juga merupakan pekerja keras atau gigih untuk mencapai tujuan hidupnya. Nengah nyappur merupakan pencerminan dan asas musyawarah untuk mufakat. Sebagai modal untuk bermusyawarah tentunya harus mempunyai wawasan yang luas, sikap toleransi yang tinggi dan sikap cepat dan tanggap serta melaksanakan segala keputusan dengan rasa penuh tanggung jawab.

d. Sakai-Sambayan

Sakai Sambayan berarti tolong menolong dan gotong royong, artinya memahami makna kebersamaan atau guyub. Sakai Sambayan pada hakekatnya adalah menunjukkan rasa partisipasi yang dalam serta solidaritas yang tinggi para warga masyarakat terhadap sesuatu kegiatan atau kewajiban yang harus dilakukan. Pribadi masyarakat asli Lampung akan merasa kurang terpendang bila ia tidak turut berpartisipasi dalam suatu kegiatan kemasyarakatan. Perilaku ini menggambarkan sikap toleransi kebersamaan, sehingga seseorang akan memberikan apa saja bila hal tersebut dianggap bermanfaat bagi mereka.

Selanjutnya pemahaman tata laku tersebut di atas harus berdasarkan *titie gemattei* secara konkret berupa norma yang sering disebut kebiasaan masyarakat adat. Kebiasaan masyarakat adat ini tidak tertulis, yang terbentuk atas dasar kesepakatan masyarakat adat melalui suatu forum khusus (rapat *perwatin Adat/Keterem*). *Titie gemanttei* ini berisi keharusan, kebolehan dan larangan (*cepalo*). Memperhatikan proses tersebut di atas maka pada dasarnya *titei gemattei* ini penerapannya tidak kaku bahkan sangat lentur, selalu mengikuti keadaan (selalu terjadi penyesuaian). Contoh; pada masa lalu setiap punyimbang suku di *Anek, kampung, tiyuh* harus mempunyai tempat mandi khusus di sungai (disebut

kuwayan, pakkalan), akan tetapi pada masa sekarang sesuai dengan perkembangan zaman telah diganti oleh istilah yang lebih modern seperti MCK.

Titie gemantei mempunyai pengertian pola perilaku menuju kebaikan yang diutamakan berdasarkan kelaziman dan kebiasaan yang *ajeg*. Kelaziman dan kebiasaan *ajeg* yang berdasarkan kebaikan ini pada hakekatnya menggambarkan bahwa masyarakat Lampung mempunyai tatanan kehidupan yang teratur. Sikap membina kebiasaan yang berdasarkan kebaikan merupakan modal dasar pembangunan dan pemahaman terhadap budaya malu baik secara pribadi, keluarga dan masyarakat.

P. Faktor-faktor Penyebab Timbulnya Persengketaan Dalam Hubungan Dan Dinamika Kekuasaan Pusat-Daerah Khususnya Bagi Masyarakat Adat Lampung

Konflik-konflik horizontal yang terjadi di Provinsi Lampung, antara lain : konflik pertanahan, konflik antar desa dan konflik internal dan partai politik ataupun organisasi politik. Selain sejarah transmigrasi dari Pulau Jawa untuk membangun Lampung 100 tahun lalu perlu diperjelas dan dipahami bersama, *Enclave* dan sentimen antara Jawa, Sunda, dan warga pribumi semakin menguat, sengketa tanah antara warga transmigran dan masyarakat adat semakin meluas, termasuk dalam konteks pilkada lokal.⁶⁰ Hal-hal tersebut dapat menjadi potensi konflik yang dapat mengganggu proses pembangunan, oleh karena itu pemerintah harus mencarikan jalan keluar atau solusi agar tidak terjadi konflik-konflik dimasa dating, salah satu cara adalah melibatkan tokoh-tokoh adat dalam menyelesaikan permasalahan dan tidak buru-buru menyelesaikan masalah melalau pengadilan.

Pada prinsipnya lebih baik mencegah, dari pada harus menanggulangi konflik. Kekuatan local untuk mencegah dan menangani konflik, serta kesadaran kritis masyarakat tentang sumber-sumber konflik dan faktor pemicunya harus terus ditingkatkan. Menggantungkan diri kepada inisiatif pemerintahan Pusat untuk dapat segera menyelesaikan konflik pada saat ini, bisa fatal akibatnya, dan tidak bijaksana. Toleransi antar umat beragama, dan kelompok etnik, haruslah

⁶⁰ <http://ichsanmalik.net>, awal-kebuntuan, hal 3

dipraktekkan, dan dilestarikan tahap demi tahap. Prinsip-prinsip demokrasi yang mengakomodir perbedaan, toleransi, dan persaingan yang sehat, dalam membangun bangsa merupakan suatu keniscayaan, sehingga dalam jangka panjang akan mampu mencegah konflik yang dapat menceraikan bangsa ini.

Studi peta konflik di Lamtim menunjukkan semuanya berawal dari kepentingan ekonomi. Tanah bagi petani merupakan sumber kehidupan dan ketika kepemilikan tanah terancam berarti mengancam kelangsungan kehidupannya. Pada akhirnya tercipta konflik laten yang dapat meledak seketika. Contohnya, konflik di Kebondamar, Mataram Baru, dan konflik di Desa Bumijawa, Batanghari Nuban, beberapa tahun lalu.

Awalnya, konflik antar warga dipicu sengketa lahan biasa, tetapi akhirnya berkembang dan meluas menjadi konflik yang melibatkan massa cukup besar. Ini terjadi karena potensi konflik yang ada dibiarkan, sehingga berkepanjangan dan isunya berkembang. Tidak lagi hanya sekadar sengketa tanah semata, tetapi juga sudah bernuansa etnis dan motif-motif lainnya. Terkait dengan konflik dengan nuansa etnis di Lamtim menunjukkan kegagalan dalam membangun identitas kebangsaan, yang juga ditunjukkan dalam beberapa kasus konflik etnis di Indonesia. Penghapusan hukum adat, yang kemudian digeneralisasi sistem negara untuk kepentingan penguasa Orde Baru telah menghilangkan kearifan adat dalam pengakuan terhadap kemajemukan bangsa Indonesia. Daerah, sebagai bentuk identitas lokal, tidak dipahami sebagai konsep politik dan wilayah, melainkan dipahami sebagai wilayah etnis.

Hal seperti itu pada akhirnya memicu konflik etnis. Orang asli atau putra daerah mengklaim mereka adalah tuan rumah dan orang lain adalah tamu yang hanya boleh menikmati hak-hak secara terbatas. Pada bagian lain, terkait dengan kasus Bumijawa dan Kebondamar, terdapat rentang waktu yang cukup panjang hingga meledak menjadi konflik yang melibatkan masa cukup banyak. Dari rentang waktu itu, sebenarnya terdapat waktu yang cukup untuk mengelola konflik agar tidak berkembang lebih jauh. Hal itulah yang gagal dilakukan pemerintah. Lambatnya respons menimbulkan berlarut-larutnya persoalan yang

akhirnya menimbulkan ketidakpercayaan terhadap institusi pemerintahan. "Sebenarnya hal itu tak perlu terjadi, jika terdapat sistem peringatan dini yang dikembangkan pemerintah dalam penanganan berbagai persoalan di masyarakat yang sedemikian kompleks,". Berdasarkan hasil studi peta konflik horizontal di Lamtim, pihaknya merekomendasikan beberapa hal. Di antaranya, pemerintah harus segera menyelesaikan berbagai sengketa tanah di Lamtim. Kemudian, perlu dikembangkan sistem pencegahan dini, serta diperlukan upaya membangun kembali identitas lokal yang beradab. Serta menghargai keberagaman dan kesetaraan.⁶¹

Selain faktor ekonomi, konflik-konflik yang terjadi di Lampung terkait dengan masalah pengelolaan hutan, hal ini disebabkan karena adanya aktifitas penanaman modal oleh para investor yaitu pembukaan lahan perkebunan di atas lahan milik masyarakat adat. Dalam konteks tersebut dapat kemungkinan terjadi konflik yang melibatkan masyarakat adat pemilik hutan dengan pemodal.

Ada Beberapa permasalahan yang dihadapi masyarakat adat dewasa ini yaitu sebagai berikut:

- (1) Otonomi daerah tidak merealisasikan otonomi masyarakat adat. perusakan kehidupan masyarakat adat terus berlangsung,
- (2) Isi undang-undang tentang otonomi daerah masih banyak kekeliruan, kekacauan-kekacauan, dan kontradiksi-kontradiksi. Hal ini telah menimbulkan suatu dualisme institusi pengurusan hidup masyarakat adat. Dimana ada institusi pengurusan dari pemerintahan desa di satu sisi, dan pemerintahan adat di sisi lain. Dualisme ini berakar dari UU Otonomi daerah yang tidak secara tegas memberi ruang gerak kepada pemerintahan adat.
- (3) Masyarakat adat pun sebenarnya belum begitu siap menyongsong kewenangan atau otonomi yang sudah diberi walaupun sangat terbatas itu. Contohnya adalah persaingan antar tokoh yang menyebabkan kekuatan menjadi terpecah dan tidak cukup kuat menghadapi tekanan negara, dan
- (4) Ornop pendukung-pun belum semua siap untuk mengisi pemikiran alternatif mengenai otonomi daerah.

⁶¹ Maria, *peta konflik di Lamtim*, <http://www.lampungpost.com/> diakses tanggal 5 Agustus 2009

- (5) Sikap pemerintah pusat yang tampaknya akan lebih membatasi ruang gerak otonomi di daerah.; dan
- (6) Pemahaman dan penghayatan masyarakat adat terhadap nilai adatnya sendiri kurang begitu mendukung suatu gerakan masyarakat adat yang kuat dikalangan muda.⁶² Sedangkan dari aspek kelembagaan pelaksanaan otonomi daerah ada beberapa kendala kendala yang muncul, yaitu:
- a) Belum terdapat persepsi yang seragam tentang penerapan otonomi daerah, diantara instansi pusat maupun daerah.
 - b) Tingkat kemampuan daerah sebagian masih jauh dari yang diharapkan, yang terutama kemampuan keuangan daerah selama ini masih cenderung “tergantung” pada pemerintahan pusat.
 - c) Sumberdaya aparat pemerintah daerah dan masyarakat yang masih rendah yang belum sepenuhnya menunjang terlaksananya otonomi daerah.

Dalam rangka mengoptimalkan pemberdayaan masyarakat hukum adat, terutama pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat, maka diperlukan:

- 1) Adanya pengakuan dalam bentuk Peraturan Daerah yang melindungi hak-hak masyarakat hukum adat sebagaimana perlindungan terhadap warga masyarakat pada umumnya.
- 2) Pola pemberdayaan masyarakat hukum adat yang sistematis dan terukur.
- 3) Ada kajian tentang eksistensi tanah ulayat, sehingga akan dapat diketahui dengan jelas status tanah ulayat yang sebenarnya dari Masyarakat hukum adat. Hal ini akan memudahkan bagi pihak-pihak terkait untuk mempergunakan hak-hak atas tanah tersebut dalam rangka melaksanakan pembangunan demi kesejahteraan Masyarakat hukum adat.
- 4) Agar Lembaga Adat Lampung(Majelis Penimbang Adat Lampung) dapat lebih gencar memberikan pemahaman kepada Masyarakat hukum adat tentang nilai-nilai hukum adat.

Konstitusi Negara Indonesia mengakui eksistensi hukum adat, dalam ilmu hukum dinyatakan bahwa hukum adat merupakan sebagai salah satu sumber

⁶² Yando Zakaria, *INSIST Satu Yang Kami Tuntut ; Pengakuan* terbitan bersama ICRAF-FPP dan AMAN

hukum, untuk menguatkan pengakuan tersebut pemerintah Daerah Propinsi Lampung telah mengeluarkan peraturan daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 2 tahun 2008 Tentang Pemeliharaan Kebudayaan Lampung. Perda ini memiliki tujuan antara lain:

Tujuan pemeliharaan kebudayaan Lampung untuk :

- a) Mendayagunakan secara optimal nilai-nilai budaya Lampung yaitu Piiil Pesenggiri, Bejuluk Beadok, Nemui Nyimah, Nengah Nyappur dan Sakai Sambayan;
- b) Melindungi, melestarikan dan mengembangkan nilai-nilai dan keberadaan kebudayaan daerah.

Sasaran pemeliharaan kebudayaan Lampung diatur pada Pasal 5 yang didalamnya secara tegas menyatakan sebagai berikut:

- a) Meningkatkan kepedulian, kesadaran dan peran serta masyarakat dalam melindungi, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan daerah;
- b) Terwujudnya pemahaman dan penghargaan masyarakat pada budaya Lampung;
- c) Meningkatkan ketahanan sosial dan budaya masyarakat.

Selanjutnya mengenai pelaksanaan pemeliharaan kebudayaan Lampung di atur pada Pasal 6 (1) Pemeliharaan kebudayaan Lampung menjadi tugas Pemerintah Daerah yang seenni operasional dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang tugas pokok dan fungsinya terkait dengan pemeliharaan, pembinaan dan pengembangan aspek-aspek kebudayaan Lampung.

Pelaksanaan pemeliharaan kebudayaan Lampung dimaksud pada ayat (1), dilakukan melalui cara-cara atau kegiatan antara lain sebagai berikut: a. Pengaturan penggunaan seluruh aspek kebudayaan Lampung sesuai fungsinya ditegaskan di dalam Pasal 3 bahwa Penetapan berbagai kebijakan atau langkah-langkah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam upaya memelihara, membina dan mengembangkan kebudayaan Lampung. Pengembangan seluruh aspek kebudayaan Lampung dan membina masyarakat agar mampu dan mau memahami serta mengapresiasinya dengan baik.

Pemeliharaan seluruh aspek kebudayaan Lampung dalam upaya melestarikan kebudayaan Lampung sebagai kekayaan budaya nasional dan sumber pengembangan kebudayaan Indonesia. Peningkatan pendidikan seluruh aspek kebudayaan Lampung dalam upaya meningkatkan kebanggaan daerah serta memperkokoh jati diri masyarakat Lampung.

Dalam melaksanakan tugasnya, Pemerintah Daerah melibatkan potensi peran serta masyarakat yang terhimpun dalam organisasi kemasyarakatan bidang kebudayaan dan lembaga adat. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan pemeliharaan kebudayaan Lampung diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.

Eksistensi lembaga adat Lampung diatur pada Pasal 18 yang menyatakan,

1. Pemeliharaan kebudayaan Lampung juga dilakukan oleh dan atau melalui lembaga adat yang merupakan organisasi kemasyarakatan, baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang di dalam sejarah masyarakat yang bersangkutan dan berhak serta berwenang mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan dan mengacu pada adat istiadat dan hukum adat yang berlaku.
2. Lembaga adat sebagai wadah organisasi permusyawaratan/ permufakatan kepala adat/pemangku adat/petua-petua adat/pemuka-pemuka adat lainnya merupakan/berkedudukan diluar organisasi Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Kelurahan/Desa atau Tiuh, Pekon dan Kampung.

Sedangkan yang terkait dengan tugas Lembaga Adat secara tegas ditentukan pada Pasal 19 antara lain sebagai berikut:

- 1) Menampung dan menyalurkan aspirasi/pendapat masyarakat kepada Pemerintah;
- 2) Menyelesaikan berbagai permasalahan yang timbul dalam masyarakat yang berkenaan dengan hukum adat dan adat istiadat.

- 3) Melestarikan, mengembangkan dan memberdayakan Kebudayaan Lampung pada umumnya dan khususnya hal-hal yang berkenaan dengan adat istiadat yang berkembang di Propinsi Lampung;
- 4) Memberdayakan masyarakat dalam rangka menunjang peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah;
- 5) Menciptakan hubungan yang demokratis dan harmonis serta objektif antara kepala adat/pemangku adat/petua-petua adat/pemuka-pemuka adat lainnya dengan aparatur pemerintahan di daerah.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Simpulan

Catatan sebagaimana terurai diatas, tentu belum mampu memperlihatkan bagaimana model penataan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terbaik sejak masa sentralisasi otoritatif ke desentralisasi demokratis. Tujuan desentralisasi dalam pemerintahan sejatinya ditujukan untuk menggairahkan demokratisasi dengan melibatkan sebesar-besarnya partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan dan pelaksanaan pembangunan. Makalah ini mungkin hanya sebatas memberikan gambaran pergerakan perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, yang masih terus menjadi pekerjaan rumah dan belum berakhir.

design sistem pemerintahan daerah haruslah berbasiskan regulasi yang secara khusus mengatur permasalahan tersebut. Terkait dengan pemikiran untuk memperkuat konstruksi otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka basis makna atas daerah otonom menjadi penting untuk ditegaskan. Beberapa kewenangan yang dapat dikembangkan dalam konteks penataan hubungan kekuasaan pusat daerah adalah sebagai berikut:

- (1) kewenangan mengatur oleh pusat;
- (2) kewenangan mengatur oleh provinsi;
- (3) kewenangan mengatur oleh kabupaten/kota;
- (4) kewenangan mengurus dalam rangka desentralisasi;
- (5) kewenangan mengurus dalam rangka dekonsentrasi;
- (6) kewenangan mengurus dalam rangka tugas pembantuan; dan
- (7) kewenangan mengurus dalam rangka sentralisasi.

Model ideal hubungan Pusat-Daerah harus memenuhi tiga pola hubungan *Pertama*, bentuk hubungan antara Pusat-Daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara hingga ke tingkat pemerintahan daerah (termasuk desa). *Kedua*, bentuk hubungan antara Pusat-Daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting. *Ketiga*, bentuk hubungan antara Pusat-Daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan

khusus masing-masing daerah. *Keempat*, bentuk hubungan antara Pusat-Daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

5.2. Saran

Penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas desentralisasi pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bertuurende bevoerheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya dengan memperhatikan struktur adat daerah dan sumber daya daerah. Upaya penataan ulang posisi dan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah termasuk masyarakat adat menjadi semakin penting dengan menata ulang secara mendasar sistem dan tatanan politik negara-bangsa Indonesia. Hanya dengan keterbukaan akses yang seluas-luasnya bagi partisipasi politik masyarakat adat yang akan bisa menghilangkan dampak negatif “euforia” otonomi daerah di kalangan elit politik daerah, baik terhadap kehidupan sosial maupun dukungan fungsi ekologi pemerintahan.

Berhasil tidaknya implementasi otonomi daerah pada era sekarang akan sangat tergantung pada semangat para penyelenggara pemerintahan daerah serta dukungan masyarakat, khususnya dalam upaya untuk menindaklanjuti berbagai peraturan perundangan yang dikeluarkan agar terlaksananya otonomi daerah sesuai dengan tujuan Penataan Sistem Kekuasaan dan Tata Kenegaraan Di Indonesia. Sehingga pelaksanaan otonomi daerah baik menyangkut kelembagaan, kewenangan dan tanggung jawab aparatur, sumber-sumber pembiayaan dan sarana prasarana pendukung lainnya benar-benar dipastikan telah sesuai dengan kebutuhan otonomi daerah.

Urusan-urusan yang dapat menjadi sumber kekuasaan, pengawasan dan keuangan secara bertahap harus diserahkan kepada daerah untuk dikelola, sedangkan urusan-urusan pelayanan umum dan berorientasi sosial dapat menjadi urusan pemerintah pusat. Dewan Perwakilan Daerah harus diberi porsi sebagaimana sistem dua kamar yang banyak dianut oleh negara-negara penganut sistem persidensial. Maka, dengan cara demikian Dewan Perwakilan Daerah tidak akan lagi dianggap pelengkap kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Armia Siddiq Tgk, 2002, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Penebar Swadaya, Jakarta
- Assiddiqie Jimly, Menuju Negara Hukum Demokratis, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- Assiddiqie Jimly, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
- _____, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005.
- _____, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bushar, Muhammad, 2003, *Asas-asas Hukum Adat*, cetakan ke 12, Jakarta, Pradnya Paramita
- Djaenuri, Aries, *Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*.
- Farida Indrati Soeprapto, Maria. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. Cet-5. Kanisius. Jogjakarta. 1998.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London.;
- Heryono Gunawan, Daddy. *Perjalanan Panjang Menuju Kemandirian Desa (Dari Otonomi Daerah ke Otonomi Desa)*, dalam Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia. Jakarta. ELSAM. 2007;
- Hilman, Hadikusumah, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Bandung: Penerbit Mandar Maju
- J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta
- Kartasapoetra, 1993, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Rineka Cipta, Jakarta
- Koesoemahamadja, R.D.H., 1978, *Fungsi & Struktur Pamongpraja*, Alumni, Bandung

- Moh. Koesnoe, 1979, *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Surabaya, Airlangga University Press
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Nugroho, Riant, 2001, *Reinventing Indonesia*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta
- Prasodjo, Eko. *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme*. FISIP UI. Jakarta. April 2008;
- Ravik, Karsidi , 2001, *Otonomi Daerah dan Peran Perguruan Tinggi*, makalah Disampaikan dalam Diskusi Kesiapan Kampus Dalam Mendukung Otonomi Daerah, Novum FH UNS Solo 19 Mei 2001
- Rizani, Puspawidjaja, 2006, *Hukum Adat dalam tebaran pemikiran*, Bandar Lampung. Penerbit Universitas Lampung).
- Sarundajang,S.H, 1999, *Arus balik Kekuasaan Pusat Ke daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Solly Lubis, *Masalah-Masalah Hukum Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional Viii Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Denpasar, 14 - 18 juli 2003.
- Slann. Martin W Jerman, *Eight Nations, An Introduction To Comparative Politics*, Clemson University, Chapt 8. New York. 1984
- Syaukani, HR . *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta. 2002;
- Soejito, Irawan, 1976, *Sejarah Pemerintahan Daerah Di Indonesia jilid 1&2*, Pradnya Paramita, Jakarta
- Soekanto dan Soerjono Soekanto, 1981, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Bandung, Penerbit Alumni
- Soerjono Soekanto, 2008, *Hukum Adat Indonesia*, Edisi 9, Jakarta, Raja Grafindo
- Sujamto, 1990, *Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Wasistiono, Sadu, 2001, *Esensi UU NO.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Bunga Rampai)*, Alqaprint, Jatinangor

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.

_____, Undang-Undang, Nomor 5 Tahun 1979 tentang *Pemerintahan Desa*, LNRI tahun 1979 No. 56; TLN RI No. 3153

_____, Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*, LNRI Tahun 1999 Nomor 60, TLN RI Nomor 3839;

_____, No 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, LNRI Tahun 2004 Nomor 125, TLN RI Nomor 4437;

Propinsi Lampung, Peraturan Daerah, Nomor 2 Tahun 2008 Tentang *Pemeliharaan Kebudayaan Lampung*.

Sumber Tersier

Direktorat Jenderal Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, *Kerjasama Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Laut: Pemanfaatan Ruang Kawasan Selat Karimata*. http://www.kp3k.dkp.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=

Kuswoto, Seminar Internasional Ke-8 *Dinamika Politik Lokal Di Indonesia: "Penataan Daerah (Territorial Reform) dan Dinamikanya"*, http://percik.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=23,

Murwito, Ig. Sigit. *Kerja sama bangun ekonomi daerah*, Harian Bisnis Indonesia, http://kppod.org/ind/index.php?option=com_content&task=view&id=223&Itemid=2.

Maria, *peta konflik di Lamtim*, <http://www.lampungpost.com>

Ni'matul, huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, <http://www.pshk.law.uii.ac.id>.

Sutoro Eko Yunanto, *Mempertegas Posisi Politik dan Kewenangan Desa*. <http://www.forumdesa.org>.