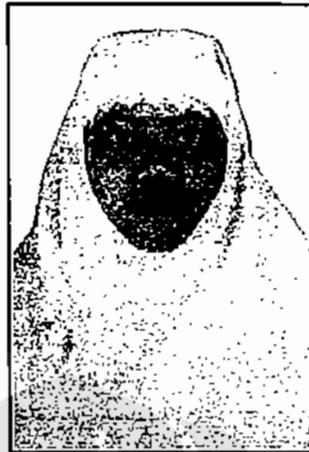


## Otonomi Daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Fatmawati

Perbedaan pengaturan otonomi daerah pada UU nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah adalah bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 prinsip yang digunakan adalah otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab, sedangkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 prinsip yang digunakan adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Perbedaan pengaturan tersebut menyebabkan perbedaan pada asas yang digunakan.



### I. Pendahuluan

Mengenai bentuk negara, dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 10 Juli 1945 menjadi pembicaraan yang agak hangat berkisar pemilihan bentuk negara Republik atau Kerajaan.<sup>1</sup> Bentuk negara Republik akhirnya dipilih berdasarkan suara terbanyak dan merupakan hal yang menjadi kesepakatan para pemimpin bangsa dalam penyusunan UUD 1945. Sedangkan mengenai bentuk negara kesatuan dalam rapat PPKI tidak terdapat adanya perbedaan pendapat.<sup>2</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan sebagai berikut :  
"Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik."<sup>3</sup>  
Penjelasan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tersebut menegaskan sebagai berikut

<sup>1</sup> Perbincangan ini dapat dilihat pada buku *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945*, Cet. II, (Jakarta : Sekretariat Negara, 1995), hal. 88-127.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Harun Alrasid, *Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara*, (Jakarta : UI Press, 1983), hal. 4.

: "Menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat."<sup>4</sup>

Indonesia sebagai suatu negara kesatuan mempunyai wilayah yang sangat luas sehingga dibagi dalam lingkungan yang lebih kecil dan diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan.<sup>5</sup> Sehubungan dengan daerah-daerah di Indonesia, maka dalam pasal 18 UUD 1945 diatur ketentuan sebagai berikut :

Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk-susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa.<sup>6</sup>

Berdasarkan Pasal 18 dan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dibangun daerah otonom untuk memungkinkan sinkronisasi antara kebijakan pemerintah dan kebutuhan masyarakat, karena pemerintahan dilaksanakan oleh daerah sehingga mengetahui kondisi riil masyarakat di daerah yang bersangkutan. Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari UUD 1945 tersebut, dituangkan dalam serangkaian peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Tap MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan juga dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang selanjutnya diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

## II. Permasalahan

Dalam makalah ini permasalahan yang akan diangkat adalah tentang bagaimanakah perbandingan pengaturan tentang otonomi daerah

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal. 18.

<sup>5</sup> Wirjono Prodjodikoro dalam membedakan bentuk Negara Kesatuan dan Negara Serikat menyatakan : "...bahwa Negara Kesatuan terdiri dari daerah-daerah seperti Propinsi, Kabupaten dan lain-lain, sedang Negara-Seerikat terdiri dari Negara-Negara Bagian yang ada kemungkinan dapat berhubungan langsung dengan Negara Asing dan juga mempunyai kekuasaan lebih kuat dari Propinsi." Wirjono Prodjodikoro, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cet. VI, (Jakarta : Dian Rakyat, 1989), hal. 49-50.

<sup>6</sup> Harun Alrasid, *Op. Cit.*, hal. 7.

dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah ?

### III. Pembahasan

Dalam pembicaraan-pembicaraan yang berkembang dalam sidang PPKI, terlihat keinginan daerah untuk mempunyai kebebasan mengatur rumah tangganya masing-masing, walaupun bentuk yang dipilih adalah bentuk negara kesatuan.<sup>7</sup> Kebebasan daerah ini dapat dicerminkan dalam dua hal, yaitu ke 1 : apa yang dinamakan "autonomi daerah" yang berarti "mengurus sendiri rumah tangga" (desentralisasi); ke 2 apa yang dinamakan "self-government" atau "zelfbestuur" yang berarti "Pemerintahan sendiri" (dekonsentrasi).<sup>8</sup> Dekonsentrasi dan desentralisasi dirumuskan oleh A.M. Donner sebagai berikut : "Dekonsentrasi adalah pengarahannya pada pengumpulan semua kekuasaan memutuskan pada satu atau sejumlah jabatan yang sedikit-sedikitnya. Sebaliknya desentralisasi menunjuk pada gejala bahwa kekuasaan itu makin dibagi-bagikan kepada berbagai jabatan-jabatan. Dekonsentrasi dan desentralisasi itu dapat dibedakan antara yang vertikal dan horisontal."<sup>9</sup>

Walaupun kata daerah otonomi dan desentralisasi tidak eksplisit tercantum dalam batang tubuh, akan tetapi berdasarkan perbincangan yang berkembang dalam rapat PPKI pada tanggal 10 Juli 1945, maka pembentukan daerah otonomi melalui desentralisasi dilandaskan pada pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya. Tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democratic government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi, dan pembangunan sosial ekonomi. Tujuan-tujuan tersebut biasanya tercantum dalam kebijakan nasional, peraturan perundang-undangan dan/atau pernyataan-pernyataan politik dari elit nasional mengenai desentralisasi dan otonomi daerah.<sup>10</sup>

Dalam TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber

<sup>7</sup> *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, Op. Cit.*,

<sup>8</sup> Wirjono Prodjodikoro., *Op. Cit.*, hal. 116.

<sup>9</sup> A.M. Donner, sebagaimana dikutip dalam Musanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Cet. 3. (Jakarta : Haji Masagung, 1989), hal. 19.

<sup>10</sup> Bhenyamin Hoesssein, "Format Pemerintahan Daerah dalam Era Reformasi", merupakan makalah yang disajikan dalam Seminae Terbatas tentang Otonomi Daerah pada tanggal 27 Februari 1999, hal. 3.

Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, diatur bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.<sup>11</sup>

Sehubungan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, dalam batang tubuh Tap MPR RI Nomor XV/MPR/1998 diatur sebagai berikut :

#### Pasal 1

Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

#### Pasal 2

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan UU yang disahkan pada masa reformasi, UU yang menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjadi salah satu landasan dalam penyusunan pasal-pasal dalam UU Nomor 22 Tahun 1999.

Berbeda dengan UU sebelumnya yang memisahkan antara UU Pemerintahan Daerah dan UU Pemerintahan Desa, dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ini pengaturan tentang Pemerintahan Desa termasuk di dalamnya. Hal tersebut menyebabkan jumlah pasal dari UU Nomor 22 Tahun 1999 ini lebih banyak (134 pasal) dibandingkan UU Nomor 5 Tahun 1974 (94 pasal).

Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan

---

<sup>11</sup> Lihat Tap MPR RI Nomor XV/MPR/1998, bagian "Menimbang" butir c.

MPR RI Nomor XV/MPR/1998.<sup>12</sup> Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan antara prinsip yang digunakan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 1974. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 prinsip yang digunakan adalah "otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab."<sup>13</sup> Prinsip otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab ini dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut :

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

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

Yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung-jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan wewenang kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, prinsip yang digunakan adalah "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab".<sup>15</sup> Prinsip otonomi yang

---

<sup>12</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999 Bagian 1 tentang Dasar Pemikiran, butir b.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, butir h.

<sup>15</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974 Bagian 1 tentang Dasar Pemikiran, butir e..

nyata dan bertanggung jawab ini dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan UU Nomor 5 Tahun 1974, yaitu :

Nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada Daerah itu haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara mampu dan nyata mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan Bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.<sup>16</sup>

Prinsip otonomi daerah pada UU Nomor 22 Tahun 1999 selain nyata dan bertanggung jawab juga dilengkapi dengan memberikan kewenangan yang luas bagi daerah, bahkan hal tersebut diletakkan pada urutan pertama pertanda merupakan prioritas utama dalam prinsip otonomi daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan yang luas bagi daerah, dalam Penjelasan UU Nomor 5 Tahun 1974 dijelaskan secara khusus alasan mengapa istilah "seluas-luasnya" tidak digunakan, yaitu berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi sesuai dengan prinsip-prinsip yang diberikan dalam GBHN.<sup>17</sup>

Bila kita bandingkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 memuat beberapa perubahan yang bersifat mendasar. Hal-hal yang sangat mendasar adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran dan fungsi DPRD.<sup>18</sup> Hal itu merupakan konsekuensi logis dengan diberikannya otonomi yang luas pada daerah.

Perbedaan tentang prinsip otonomi daerah tersebut juga tergambar dari perbedaan perumusan otonomi daerah pada kedua UU tersebut. Pada

<sup>16</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974 Bagian 1 tentang Dasar Pemikiran, butir g.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999 Bagian tentang Dasar Pemikiran, butir e.

UU Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah dirumuskan sebagai hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>19</sup> Sedangkan perumusan otonomi daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup>

Pengaturan terhadap otonomi daerah tersebut tentunya berpengaruh pada asas yang digunakan dalam UU. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, lebih diutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.<sup>21</sup> Sedangkan UU Nomor 5 Tahun 1974, asas desentralisasi digunakan secara bersama-sama dengan asas dekonsentrasi.<sup>22</sup> Akan tetapi pada kenyataannya, asas dekonsentrasi lebih ditonjolkan dibanding asas desentralisasi.

Perumusan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam kedua UU tersebut juga berbeda. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, Desentralisasi dirumuskan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.<sup>23</sup> Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, Desentralisasi dirumuskan sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah Tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya, sedangkan Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.<sup>24</sup>

Berdasarkan penggunaan asas tersebut, terdapat pula perbedaan pada penyelenggaraan dari daerah otonomi tersebut.

Perbedaan kedua UU tersebut secara mendasar adalah sebagai berikut :

---

<sup>19</sup> Lihat pasal 1 huruf c UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

<sup>20</sup> Lihat pasal 1 huruf h UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>21</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999, bagian 1 tentang Dasar Pemikiran, butir c.

<sup>22</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974, bagian 1 tentang Dasar Pemikiran, butir h.

<sup>23</sup> Lihat Bab I bagian Ketentuan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999, pasal 1 butir e dan f.

<sup>24</sup> Lihat Bab I bagian Pengertian-pengertian UU Nomor 5 Tahun 1974, pasal 1 butir b dan f.

a. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999

*Otonomi daerah secara utuh* ditempatkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (yang dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten DATI II dan Kotamadya DATI II), di mana kedua daerah tersebut mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.<sup>25</sup> Sehingga untuk Daerah Kabupaten dan Daerah Kota ini dibentuk berdasarkan asas Desentralisasi dan tidak terdapat lagi perangkat Dekonsentrasi didalamnya (Kecamatan bukan lagi sebagai Wilayah Administrasi, tetapi menjadi bagian Daerah Kabupaten atau Daerah Kota yang bersangkutan).

Pada UU Nomor 5 Tahun 1974

Asas dekonsentrasi mempunyai kedudukan yang sama pentingnya dengan asas desentralisasi.<sup>26</sup> Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi disebut Daerah Otonom (DATI I dan DATI II), sedang wilayah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi disebut Wilayah Administratif.<sup>27</sup> Daerah otonom selalu berhimpit dengan Daerah Administrasi yang setara. Bahkan, dalam daerah otonom dimungkinkan adanya wilayah administratif, yaitu kecamatan, sehingga dalam lingkungan Daerah Otonom terdapat perangkat dekonsentrasi. Tidak terdapat otonomi yang luas dan utuh bagi Daerah Kabupaten atau Kota seperti dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. UU Nomor 5 Tahun 1974 hanya mengatur bahwa titik berat otonomi diletakkan pada DATI II, dengan pertimbangan bahwa DATI II-lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga dapat lebih mengerti dan memahami aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut.<sup>28</sup> Pelaksanaan asas desentralisasi dalam UU ini juga tidak bisa selalu merupakan hak daerah, karena urusan yang telah diserahkan pada daerah (sebagai pelaksanaan asas desentralisasi) dapat ditarik kembali menjadi urusan Pemerintah bila diperlukan.<sup>29</sup> Bahkan dalam UU ini dimungkinkan adanya penghapusan daerah otonom dengan kriteria tertentu.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999, bagian 1 tentang Dasar Pemikiran, butir e.

<sup>26</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974 bagian 1 tentang Dasar Pemikiran, butir h.

<sup>27</sup> *Ibid.*, bagian 2 tentang Pembagian Wilayah, butir c.

<sup>28</sup> *Ibid.*, bagian 4 tentang Daerah Otonom, butir a angka 2.

<sup>29</sup> *Ibid.*, angka 4

<sup>30</sup> *Ibid.*, angka 5.

**b. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999**

Asas desentralisasi yang dianut adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom, kecuali wewenang dalam bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>31</sup> Bahkan berdasarkan UU No. 44 Tahun 1999, kewenangan agama telah diberikan pada D.I. Aceh.

**Pada UU Nomor 5 Tahun 1974**

Berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang memerinci kewenangan yang tidak diberikan kepada daerah otonom (selain yang diatur dalam UU merupakan kewenangan daerah otonom), maka dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, kewenangan daerah tidak diatur terperinci. Hanya diatur bahwa daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 7) dan apabila akan diadakan penambahan penyerahan urusan kepada Pemerintah daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 8 ayat (1)). Asas desentralisasi tersebut tidak selalu mutlak dimiliki daerah sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan bahwa otonomi daerah adalah kewajiban dan bukan hak, maka Pemerintah Pusat dapat menarik urusan yang telah diserahkan tersebut.

**c. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999**

Daerah Provinsi (yang dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Provinsi DATI I) mempunyai kedudukan sebagai *Daerah Otonom dan sekaligus sebagai Wilayah Administrasi*, yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah Provinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Kota, sehingga tidak mempunyai hubungan hierarki. Sebagai daerah otonom, otonomi bagi Daerah Provinsi diberikan secara terbatas.<sup>32</sup>

**Pada UU Nomor 5 Tahun 1974**

Daerah Propinsi dalam UU ini, selain merupakan Daerah Otonom juga merupakan Wilayah Administratif, karena dalam UU ini Daerah

<sup>31</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999, bagian I tentang Dasar Pemikiran, butir h.

<sup>32</sup> Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999., bagian I tentang Dasar Pemikiran, butir f.

Otonom dan Wilayah Administratif berhimpit. Sehingga dalam hal keberadaan Daerah Propinsi terdapat kesamaan antara UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu bahwa keduanya merupakan daerah otonom (terbatas) sekaligus wilayah administratif. Perbedaannya adalah bahwa dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 terdapat hirarki antara Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Kotamadya, karena Wilayah Administratif dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 disusun secara vertikal dan merupakan lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan umum di daerah.<sup>33</sup> Sehingga Propinsi merupakan atasan dari Kabupaten dan Kotamadya.

#### **IV. Kesimpulan**

Dapat dikemukakan sebagai kesimpulan dari tulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Prinsip otonomi yang digunakan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, sedangkan prinsip otonomi dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
2. Perbedaan dalam penggunaan titik berat dari asas desentralisasi dan dekonsentrasi mengakibatkan perbedaan yang mendasar. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999 terdapat otonomi utuh dan luas pada Daerah Kabupaten dan Kotamadya sebagai akibat hanya digunakannya asas desentralisasi dalam pembentukan; hal itu berakibat tidak adanya hubungan hirarki dengan daerah Propinsi. Pada UU Nomor 5 Tahun 1974, asas desentralisasi digunakan berimbang dengan asas dekonsentrasi hingga tidak terdapat otonomi yang utuh apalagi luas bagi daerah serta terdapatnya hubungan hirarki dengan Propinsi karena berhimpitnya Daerah Otonom dengan Wilayah Administratif.

---

<sup>33</sup> Lihat Penjelasan Umum Nomor 5 Tahun 1974 bagian 2 tentang Pembagian Wilayah, huruf c.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alrasid, Harun. *Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara*. Jakarta : UI Press, 1983.
- Arinanto, Satya. "Otonomi Daerah dalam Perspektif Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah". Makalah disampaikan dalam Seminar Terbatas tentang "Otonomi Daerah" Masyarakat Transparansi Indonesia, 27 Februari 1999.
- Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994.
- Hoessein, Bhenyamin. "Format Pemerintahan Daerah Dalam Era Reformasi." Makalah disampaikan dalam Seminar Terbatas tentang "Otonomi Daerah" Masyarakat Transparansi Indonesia, 27 Februari 1999.
- Musanef. *Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Cet. 3. Jakarta : Haji Masagung, 1989.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Cet. 6. Jakarta : Dian Rakyat, 1989.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*. Cet. 3. Ed. II. Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.
- Saleh, K. Wantjik. *UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985.
- Syafrudin, Ateng. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Cet. 2. Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993.
- Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*. Cet. 2. Jakarta : Sinar Grafika, 1999.