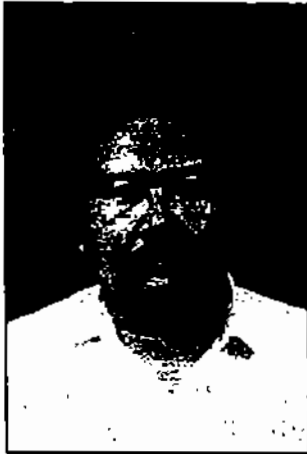


KERANGKA TEORITIS DAN YURIDIS OTONOMI DAERAH*

Safri Nugraha



Penulis artikel ini membahas masalah otonomi daerah. Pembahasan masalah ini dikaitkan dengan kerangka teoritis dan yuridis. Pembahasan otonomi daerah dilihat dalam konteks teori modern dan klasik. Sedangkan kajian otonomi daerah dari segi yuridis dapat dilihat terutama pada UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Masalah otonomi daerah ini berkaitan dengan hal-hal keuangan negara, pajak negara, dan juga pembagian hasil sumber daya alam yang tersedia di suatu negara. Selain diatur dalam UU No. 5/1974, otonomi daerah juga diatur dalam UUD 1945.

Kerangka Teoritis

Negara sebagai suatu badan hukum publik, mengemban beberapa fungsi dalam menjalankan tugasnya sehari-hari, yang pada akhirnya bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara itu sendiri, seperti yang diamatkan dalam konstitusinya masing-masing. Fungsi-fungsi tersebut sebenarnya berkaitan erat dengan hal-hal yang pada dasarnya bertujuan untuk mendukung jalannya roda organisasi negara tersebut.

Salah satu fungsi negara adalah fungsi pemerintahan. Fungsi ini berkaitan erat dengan jalannya roda organisasi negara, karena dengan fungsi inilah maju mundurnya suatu negara ditentukan dan tergantung kepadanya. Dengan demikian, tanpa adanya fungsi pemerintah dalam suatu negara, maka tidak akan pernah ada gerak kehidupan organisasi suatu negara. Selain itu sebagai

* Disampaikan untuk diskusi Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Masalah Pemberian Otonomi Daerah Bagi Dati II, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 25 Januari 1996.

tambahan, fungsi pemerintahan masih terbagi lagi atas beberapa fungsi yang lebih kecil lagi, yaitu antara lain:¹

- Jalan, sungai, perhubungan, angkutan, pos, telekomunikasi;
- Pendidikan;
- Pemeliharaan kesehatan;
- Lingkungan dan planologi;
- Perumahan rakyat;
- Perekonomian, pertanian dan perikanan, perdagangan, industri;
- Urusan tenaga kerja;
- Jaminan sosial;
- Kebudayaan;
- Pengembangan masyarakat, penggunaan waktu libur.

Selain itu fungsi-fungsi pemerintahan yang banyak di atas kalau ditambah dengan tugas-tugas klasik suatu negara yang sebenarnya juga dijalankan oleh pemerintahan, yaitu:²

- a. Melindungi bangsa dan wilayah terhadap serangan dari luar (pertahanan);
- b. Melindungi bangsa dan wilayah terhadap kerusuhan dari dalam (pembentukan dan pemeliharaan hukum: polisi);
- c. Penagihan uang pajak dan pengelolaan dana tersebut untuk kepentingan pembiayaan tugas-tugas mereka.

maka akan terlihat betapa berat dan kompleksnya fungsi-fungsi pemerintahan tersebut.

Oleh karena itu mengenai pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut ada dua cara pelaksanaan yang umum dilaksanakan sampai dengan saat ini:

Pertama, semua fungsi pemerintahan dapat dipusatkan pada satu tingkat pemerintahan saja, yaitu di tangan pemerintah pusat.³ Sentralisasi fungsi pemerintahan tampaknya memadai apabila diterapkan di negara dengan luas wilayah yang kecil.⁴ Lain halnya apabila diperhatikan contoh negara yaitu Indonesia. Indonesia akan banyak mengalami kesulitan, kalau semua fungsi pemerintahan dipusatkan di Jakarta. Berbagai hal akan terjadi apabila segala sesuatunya harus menunggu keputusan yang diambil di Jakarta. Oleh karena itu dimungkinkan untuk memakai cara

¹ Philipus M. Hadjon, dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1994, Cet. ke-3, hal. 20-21.

² *Ibid.*, hal. 18.

³ Oscar Suryatmadjaya, *Masalah Hubungan Keuangan Pusat - Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional Keuangan Negara I, FHUI, 1986, hal. 1.

⁴ *Ibid.*

lainnya.

Kedua, hal yang biasanya lazim terjadi adalah fungsi pemerintahan tersebut dilaksanakan oleh berbagai tingkat pemerintahan. Desentralisasi fungsi pemerintahan ini terutama diperlukan untuk negara yang memiliki wilayah yang luas.⁵ Biasanya hal ini berkaitan dengan situasi dan kondisi masyarakat lokal yang satu berbeda dengan situasi dan kondisi masyarakat lokal lainnya. Selain itu, permasalahan di suatu lokal tertentu tidak akan sama dengan lainnya. Begitu juga dengan pelayanan masyarakat di suatu lokal akan berbeda dengan pelayanan masyarakat di lokal lainnya.

Oscar Suryaatmadjaya kemudian menambahkan bahwa desentralisasi tersebut dapat mencakup dua hal, yaitu:⁶

- a. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintahan pusat;
- b. Otonomi, atau seringkali juga disebut "devolusi", yaitu pelimpahan wewenang kepada badan hukum publik pada tingkat lokal misalnya pemerintah daerah.

Sebagai konsekwensi sistem desentralisasi, tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintahan pusat. Begitu urusan pemerintahan dapat diserahkan atau dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi atau tugas pembantuan (*medebewind*).⁷ Pemerintahan tingkat daerah sebagai satuan pemerintahan yang lebih rendah menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat atau membantu menyelenggarakan urusan pemerintah pusat tertentu. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangga daerah.⁸ Dan terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (*Vrijheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya dari daerah yang bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*on afhankelijk*).⁹ Oleh karena itu, desentralisasi tidak berarti kebebasan sama sekali dari penerima desen-

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, hal. 2.

⁷ Philipus M. Hadjon, *Op. cit.*, hal. 79.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hal. 80.

tralisasi, tetapi pada tingkat-tingkat tertentu penerima desentralisasi terikat sepenuhnya dan tunduk pada aturan-aturan yang ditetapkan oleh pemberi desentralisasi. Desentralisasi sendiri sebenarnya mengandung dua pengertian utama, yaitu:¹⁰

- Pertama*, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat;
Kedua, desentralisasi dapat pula berarti penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat.

Pengertian kedua lazim diberikan oleh para pakar dan perundang-undangan. Dengan adanya desentralisasi, dapat diperoleh beberapa keuntungan, yaitu:¹¹

- a. Menyebarkan pusat pengambilan keputusan (Decongestion);
- b. Kecepatan dalam pengambilan keputusan (speed);
- c. Pengambilan keputusan yang realistik (Economic and social realism);
- d. Penghematan (ekonomis);
- e. Keputusan masyarakat lokal (Participation);
- f. Solidaritas nasional (National Solidarity).

Dengan adanya manfaat desentralisasi sebagaimana disebutkan di atas, maka nampak dampak positif dari pemberian desentralisasi tersebut. Dampak positif tersebut akan terus berlanjut manakala penerima desentralisasi tetap dan konsisten melaksanakan urusan-urusan yang telah diberikan oleh pemberi desentralisasi sesuai dengan aturan dan perjanjian yang telah disepakati semula diantara mereka berdua. Apabila salah satu dari mereka mulai melanggar aturan dan perjanjian yang telah ditetapkan tadi, maka akan berakibat semakin berkurangnya dampak positif yang diperoleh, atau bahkan akan mengakibatkan timbulnya dampak-dampak negatif terhadap pemberian desentralisasi tersebut yang pada akhirnya akan menyebabkan ketidakharmonisan hubungan antara pemberi desentralisasi dan penerima desentralisasi.

Kemudian, apakah operasionalisasi dari desentralisasi yang dibicarakan di atas? Oscar Suryaatmadja menyebutkan bahwa desentralisasi mencakup gabungan antara partisipasi dan inisiatif daerah dengan pengarahan dan pengawasan pusat.¹² Sedangkan Bhenjamin Hoessein menyebutkan beberapa

¹⁰ Bhenjamin Hussein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hal. 12.

¹¹ Oscar Suryaatmadja, *Op. Cit.*, hal. 2-3.

¹² Oscar Suryaatmadja, *Ibid.*

hal yang merupakan operasionalisasi desentralisasi, yaitu:¹³

- Pertama*, secara prosedural desentralisasi berawal dari pembentukan daerah otonom;
- Kedua*, pembentukan daerah otonom itu dengan undang-undang;
- Ketiga*, dilakukan penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang terbentuk oleh pemerintah pusat;
- Keempat*, istilah penyerahan wewenang yang terdapat dalam konsep desentralisasi mengandung makna yang berbeda dengan istilah pelimpahan wewenang yang terdapat dalam konsep desentralisasi;
- Kelima*, pengembangan wewenang untuk membentuk kebijaksanaan dalam daerah otonom adalah lembaga-lembaga daerah yang keberadaannya atas dasar pemilihan;
- Keenam*, daerah otonom yang terbentuk dalam rangka desentralisasi memiliki berbagai ciri.

Bhenjamin Hoessein, kemudian menambahkan bahwa perwujudan desentralisasi ditingkat daerah adalah otonomi daerah atau disingkat otonomi.¹⁴ Dengan kata lain desentralisasi merupakan pengotonomian yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.¹⁵ Oleh karena itu desentralisasi akan selalu berkaitan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. oleh karena itu, akan nampak kaitan antara ketiga hal tersebut dalam membicarakan desentralisasi ini.

Walaupun demikian perlu juga dicatat pendapat Oscar Suryaatmadja yang mengatakan bahwa Desentralisasi tidak berarti memberikan kewenangan penuh tanpa batas kepada Pemerintah Daerah untuk mengambil keputusan sendiri.¹⁶ Ia menambahkan bahwa, Pemerintah Pusat pada tingkat terakhir yang bertanggungjawab atas penyediaan pelayanan kepada masyarakat.¹⁷ Oleh karena itu dalam pembicaraan desentralisasi tidak akan lepas sama sekali dari kewenangan Pemerintah Pusat.

Oleh karena itu ada baiknya juga dicatat pendapat yang menyatakan bahwa dalam hal mengukur desentralisasi atau tidaknya suatu daerah otonom dapat dilihat dari beberapa ukuran, yaitu: *Apakah daerah otonom tersebut benar-benar mandiri atau tidak?*

¹³ Bhenjamin Hoessein, *Op. Cit.*, hal. 12-15.

¹⁴ Bhenjamin Hoessein, *Ibid*, hal. 16.

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ Oscar Suryaatmadja, *Op. cit.*, hal. 4.

¹⁷ *Ibid*.

Hal ini bisa dilihat dari beberapa segi, yaitu:

- a. Segi peraturan
Apakah peraturan yang dibentuk oleh daerah otonom tersebut bebas dari campur tangan pusat atau tidak?
- b. Segi kepegawaian
Apakah Daerah Otonom tersebut dapat mengangkat sendiri pegawainya atau tidak? Tanpa harus terlebih dahulu meminta persetujuan pusat.
- c. Segi Keuangan
 - 1) Apakah Daerah Otonom tersebut mempunyai keuangan sendiri, terpisah dari keuangan pusat?
 - 2) Apakah Daerah Otonom tersebut mempunyai sumber-sumber keuangannya sendiri, terutama untuk membiayai sendiri keuangannya?
 - 3) a. Apakah daerah otonom mempunyai peraturan perpajakan tersendiri, terpisah dari pemerintah pusat, yang bisa digunakan untuk membiayai sendiri pengeluaran-pengeluarannya?
b. Apakah daerah otonom mempunyai sumber-sumber perpajakan yang memadai sebagai sumber pendanaan bagi dirinya sendiri terutama untuk memenuhi sendiri kebutuhannya?

Dengan demikian ada beberapa ukuran yang menentukan tingkat otonomi suatu daerah, apakah ia bisa disebut daerah otonom sepenuhnya.

Pada kesempatan lain beberapa pakar memberikan pendapatnya mengenai ukuran desentralisasi. Dalam upaya mengukur derajat desentralisasi, pada umumnya para pakar masa kini beranjak dari pandangan bahwa sentralisasi dan desentralisasi tidak ditempatkan pada dua kutub yang saling bertentangan, melainkan sebagai rangkaian kesatuan (continuum).¹⁸ Hal ini didasarkan pada satu kenyataan, bahwa setelah berakhirnya Negara Kota (Polis) hampir tak ada suatu negara yang semata-mata menganut sentralisasi. Sebaiknya dalam negara nasional, tidak mungkin hanya dilaksanakan desentralisasi tanpa sentralisasi.¹⁹

Oleh karena itu apabila kita membicarakan desentralisasi, tidaklah mungkin tidak mengkaitkannya dengan sentralisasi bahkan juga dengan dekonsentrasi. Oleh karena ketiga hal tersebut saling berkaitan satu dengan praktek yang terjadi di negara-negara yang ada di dunia ini, terutama di negara-negara berkembang misalnya di Indonesia ini. Hal ini berkaitan dengan kenyataan yang masih berlaku sampai saat ini, yaitu bahwa negara-negara berkembang memerlukan kestabilan politik dalam membangun bangsa

¹⁸ Lihat Bhenjamin Hoesein, *Op. Cit.*, hal. 23.

¹⁹ *Ibid.*

dan negaranya di satu pihak, dengan menggunakan prinsip sentralisasi. Sedangkan di lain pihak, untuk kepentingan menangkap dan mengakomodasikan aspirasi lokal, digunakanlah prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi, dengan juga memperhatikan keseimbangan politik antara masing-masing daerah di wilayahnya.

Hal tersebut antara lain dapat dilihat dari adanya pengangkatan putra daerah menjadi pimpinan daerah dengan melalui pemilihan oleh wakil-wakil rakyat di daerah tersebut, walaupun pada akhirnya pemilihan tersebut harus mendapat persetujuan pemerintah pusat dan tidak mengurangi hak pusat untuk membatalkan hasil pemilihan dan mengangkat sendiri pimpinan daerah tersebut.

Contoh lainnya adalah kebijakan yang membolehkan daerah menetapkan policy dan produk-produk legislatif daerahnya sendiri, walaupun pada akhirnya dibatasi dengan ketentuan yang mengharuskan policy dan produk legislatif tersebut harus sesuai dan searah dengan garis kebijaksanaan pusat, dan bahkan pusat dapat menanggukkan atau membatalkan policy dan produk legislatif tersebut dengan alasan-alasan politis serta alasan-alasan lainnya yang semuanya bertujuan untuk melindungi dan mengamankan kepentingan pusat terhadap daerah-daerah yang berada di bawah kekuasaannya.

Demikianlah beberapa uraian singkat tentang desentralisasi (otonomi daerah) dan kaitannya dengan pelaksanaan sentralisasi dan dekonsentrasi dalam suatu negara. Hal-hal tersebut akan menambah wawasan kita akan pelaksanaan otonomi daerah, terutama yang sedang berlangsung sekarang ini di Indonesia. Selain itu kerangka teoritis ini akan mengantarkan kita ke kerangka yuridis tentang otonomi daerah dalam suatu negara.

B. Kerangka Yuridis

Pada umumnya masalah otonomi daerah diatur dalam masing-masing konstitusi setiap negara. Hal ini tidaklah mengherankan karena masalah memberikan otonomi daerah adalah masalah yang berkaitan dengan politik suatu negara, yang menyangkut bagaimana suatu negara dipersatukan, dan juga bagaimana pengaturan keseimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah-daerah yang ada di dalam suatu negara. Selain itu masalah otonomi daerah juga berkaitan dengan hal-hal keuangan negara, pajak negara, dan juga pembagian hasil sumber daya alam yang tersedia di suatu negara.

Oleh karena itu, masalah pemberian otonomi daerah merupakan hal-hal yang termasuk masalah utama dari setiap negara, dimanapun dia berada. Berbagai contoh bisa diulas di sini antara lain masalah Tamil di Srilangka,

masalah Morro di Philipina, masalah Palestina, dan lain sebagainya yang semuanya sebenarnya bermuara kepada tuntutan pemberian otonomi kepada daerah tersebut.

Selain itu, masalah otonomi daerah juga berkaitan dengan masalah keinginan untuk mandiriya suatu suku bangsa/ras atas dasar kepentingan suku bangsa/ras mereka yang berbeda satu dengan yang lainnya. Oleh karena hal-hal tersebut di atas maka masalah pemberian otonomi daerah selalu diletakkan dalam konstitusi suatu negara yang bersangkutan. Terutama mengingat bahwa otonomi daerah selalu ditempatkan dalam hal-hal utama dalam masalah penyelenggaraan kehidupan suatu negara.

Di Indonesia, masalah otonomi daerah juga ditempatkan dalam konstitusinya, yaitu dalam Undang-undang Dasar 1945, pasal 18 yang berbunyi:

"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".

Sedangkan penjelasan angka I - pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut menyatakan bahwa:

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "eenheidstaat", maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "staat" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonoom (...), atau bersifat administrasi belaka, supaya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Daerah yang bersifat autonoom akan diadakan badan perwakilan oleh karena di daerah pun pemerintahan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dari pasal 18 dan penjelasan angka I pasal tersebut maka dapat ditarik beberapa pernyataan yang berkaitan dengan masalah otonomi kepada daerah, yaitu:

1. Bahwa Indonesia adalah negara kesatuan dan mungkin dapat dibentuk negara lagi dalam negara Indonesia itu sendiri. Hal ini lebih dipertegas lagi dengan ketentuan pasal 1 Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan:

"(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik".

Oleh karena itu apabila kita membicarakan desentralisasi di Indonesia, maka desentralisasi yang tercipta adalah yang berkaitan langsung dengan

prinsip negara kesatuan dan pada akhirnya juga akan berkaitan dengan prinsip sentralisasi.

2. Daerah-daerah akan bersifat otonoom (otonomi) atau bersifat administrasi belaka. Daerah yang bersifat otonom adalah atas dasar desentralisasi, sedangkan daerah administrasi belaka adalah atas dasar dekonsentrasi. Dengan demikian prinsip desentralisasi dan juga prinsip dekonsentrasi dilaksanakan baik secara bersamaan maupun sendiri-sendiri di masing-masing daerah tersebut.
3. Akan ada aturan yang ditetapkan dengan undang-undang mengenai pembagian daerah tersebut, serta juga harus memperhatikan bahwa untuk daerah otonom, pemerintahannya akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Oleh karena itu hal-hal tersebut di atas, maka di Indonesia pernah dibentuk beberapa undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah yaitu secara berturut-turut: UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, dan terakhir UU No. 5 Tahun 1974 yang masih berlaku sampai saat sekarang ini. Pembahasan selanjutnya akan berdasar pada ketentuan hukum positif yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan masih tetap berlaku hingga saat ini, yaitu UU No. 5 Tahun 1974.

Dari Undang-undang ini dapat ditarik beberapa definisi utama, yaitu:

1. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintahan atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya (pasal 1 butir b);
2. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 1 huruf c);
3. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 1 huruf e);
4. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah (pasal 1 huruf f);
5. Wilayah administrasi selanjutnya disebut wilayah, adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah (pasal 1 huruf g).

Dari Undang-undang tersebut di atas, dapat ditarik beberapa unsur dominan,

Agustus 1996

yaitu:

1. Pemerintah di daerah, dilaksanakan dengan menggunakan prinsip desentralisasi yang menghasilkan daerah otonom, dan prinsip dekonsentrasi yang menghasilkan wilayah administratif, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri;
2. Dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, prinsip sentralisasi juga dilaksanakan, yaitu dari kata-kata "dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia".
3. Tidak semua urusan bisa didesentralisasikan kepada daerah otonom, hal ini dapat dilihat dari penjelasan umum tentang kepala wilayah dapat diuraikan beberapa bidang pemerintahan yang tidak akan diserahkan kepada daerah yaitu:
 - a. Bidang Pertahanan dan Keamanan;
 - b. Bidang Peradilan;
 - c. Bidang Luar Negeri;
 - d. Bidang Moneter.

Di luar bidang-bidang tersebut, secara yuridis dan prinsip semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusan dan tanggung jawab daerah tersebut dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, pemerintah di daerah lama kelamaan sesuai situasi dan konsisinya, akan banyak menangani berbagai urusan pemerintah yang diwarnai dengan beraneka ragam masalah yang dihadapinya serta berkaitan dengan bidang-bidang pemerintahan yang lain misalnya masalah keuangan, politik dan sebagainya;

4. Pemberian otonomi kepada daerah, atau dengan perkataan lain otonomi daerah, menurut undang-undang ini adalah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab (lihat Penjelasan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, angka 1. huruf h).

Dengan demikian dari urusan-urusan di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa dalam menyelenggarakan otonomi daerah, atau lebih tepatnya penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan melalui tiga prinsip utama, yaitu:

- 1) Sentralisasi (pasal 18 dan 1 ayat (1) UUD 1945);
Dalam bidang-bidang pertahanan keamanan, peradilan, luar negeri dan moneter;
- 2) Dekonsentrasi, dalam bidang pemerintahan umum;
- 3) Desentralisasi, dalam bidang-bidang di luar bidang-bidang yang disebutkan dalam angka 1) dan 2) di atas.

Oleh karena itu apabila kita ingin membicarakan analisa dan evaluasi pemberian otonomi kepada daerah tidak akan bisa lepas dari keanekaragaman pelaksanaan ketiga prinsip tersebut di atas. Apabila dalam UU No. 5 Tahun 1974 juga disebutkan prinsip keempat yaitu Tugas Pembantuan (*medebewind*), maka prinsip ini akan banyak berkaitan dan menumpang pada pelaksanaan prinsip desentralisasi. Dengan demikian kurang relevan di sini bila prinsip *medebewind* juga ikut dibicarakan dalam pembahasan ini.

Dalam menganalisa dan mengevaluasi pemberian otonomi kepada daerah sebaiknya juga dibahas ukuran-ukuran di bawah ini, yaitu:

1. Sampai sejauh ini, prinsip mana yang lebih banyak, secara hukum berperan dalam pemerintahan di daerah. Prinsip sentralisasi, dekonsentrasi ataukah desentralisasi?
2. Sampai sejauh mana ketentuan hukum yang berlaku menciptakan otonomi daerah dan daerah otonom dengan penuh kemandirian, jauh dari campur tangan pemerintah pusat?
3. Sampai sejauh manakah ketentuan hukum yang berlaku mampu mengakomodir aspirasi-aspirasi yang berkembang pada masyarakat lokal untuk dapat mengatur dan mengurus pemerintahan lokalnya sendiri?

Dengan menganalisa perkembangan yang terjadi dalam pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah akan dapat dipakai untuk memperjelas ukuran-ukuran yang dimaksudkan di atas, terutama dalam mencari bentuk yang paling cocok untuk mencapai titik ideal pemerintah daerah di Indonesia ini.

Sebagai catatan, dengan masih banyaknya peraturan-peraturan pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 yang belum diterbitkan. Sampai saat ini juga ikut mewarnai pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia ini, walaupun mungkin dalam pikiran para pengambil keputusan, mereka menganggap belum terbitnya keputusan tersebut tidak mengurangi niat pemerintah untuk sungguh-sungguh melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam pasal 18 dan pasal 1 UUD 1945 serta juga ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974.

Sebagai penutup uraian ini, maka apabila hendak menganalisa dan mengevaluasi pemberian otonomi kepada daerah, hendaknya harus selalu dikaitkan dengan ketentuan-ketentuan yuridis yang ada dan berlaku hingga saat ini, dan tidak hanya didasarkan pada masalah politik saja.