

Dinamika Otonomi dalam Kerangka Negara Hukum

Pasca Berlakunya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan
Daerah

I Gde Pantja Astawa

Pendahuluan

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Sistem sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan sepenuhnya dijalankan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*).

Karenanya, suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas dan sistem desentralisasi apabila wewenang untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan pusat (*central government*) melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstandig*) atau yang bersifat otonom (*territorial ataupun fungsional*).

Dari uraian di atas, maka arti desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheid*) tetapi juga mengandung makna pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status

mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi. Mengapa dikatakan demikian? Karena esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian, yakni proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (Otonomi). Dengan kata lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang (*both sides of one coin*). Otonomi inilah yang menjadi salah satu asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana yang digariskan dalam UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Masalahnya sekarang adalah bagaimana dinamika pelaksanaan otonomi itu dalam kerangka negara hukum setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, itulah isu utama yang akan dikaji dalam tulisan ini.

Otonomi Daerah, antara *Das sollen* dan *Das sein*

Dalam kurun waktu lebih dari lima tahun sejak UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah) ditetapkan pada bulan Mei 1999, tampak dua sisi menarik yang dapat diamati dari keberadaan dan pelaksanaan kedua produk hukum tersebut, utamanya UU No. 22 Tahun 1999. Pada satu sisi, keberadaan UU No. 22 Tahun 1999 menggariskan perubahan yang signifikan dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terutama menunjukkan arah baru politik hukum (*legal policy*) pemerintahan daerah yang menghendaki terwujudnya otonomi daerah yang menjamin kemandirian, kebebasan, serta keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Secara normatif hal ini tampak dari pemetaan kewenangan yang dideskripsikan UU No. 22 Tahun 1999 terhadap satuan-satuan pemerintahan sebagai berikut:

- ◆ Pemerintah pusat di samping memiliki wewenang menetapkan kebijakan-kebijakan yang berskala nasional, juga memiliki wewenang dalam urusan *politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan,*
- ◆ Propinsi, dengan otonomi terbatas, memiliki wewenang menangani urusan-urusan yang bersifat *lintas kabupaten dan kota, urusan-urusan pemerintahan tertentu lainnya, dan urusan-urusan pemerintahan yang tidak ataupun belum dilaksanakan oleh kabupaten dan kota,*
- ◆ Kabupaten dan kota dengan otonomi seluas-luasnya, pada dasarnya memiliki wewenang untuk menangani semua urusan pemerintahan, kecuali urusan yang menjadi wewenang pusat dan provinsi.

Dengan demikian, wewenang daerah kabupaten dan kota begitu luas untuk mengelola penyelenggaraan pemerintahan sebagai sesuatu yang sejalan dengan semangat otonomi daerah yang digariskan UU No. 22 Tahun 1999.

Berbarengan dengan semangat otonomi daerah, banyak pula hal lain yang bersifat mendasar digariskan UU No. 22 Tahun 1999 dengan menekankan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada prinsip-prinsip demokrasi dan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam hal ini pemerintahan daerah disusun, diisi, dan diawasi menurut prinsip yang lebih demokratis dengan meletakkan tanggung jawab politik yang lebih besar kepada rakyat di daerahnya sebagai wujud partisipasi, seperti pemilihan dan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD setempat.

Demikian pula yang menyangkut perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Perimbangan keuangan disusun untuk lebih memberdayakan daerah berdasarkan pada prinsip pemerataan, keadilan serta dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Hak daerah untuk membela kepentingannya terhadap kebijakan dan tindakan pusat, peniadaan sistem pengawasan atau supervisi dalam pengesahan Peraturan daerah (Perda), perluasan wewenang di bidang kepegawaian, dan lain-lain, termasuk hal-hal yang mencerminkan arah baru politik hukum pemerintahan daerah yang digariskan UU No. 22 Tahun 1999.

Namun hal-hal yang disebutkan di atas masih terbatas sebagai ketentuan-ketentuan normatif yang bersifat abstrak, atau sekadar *das sollen*. Akan tetapi pada sisi yang lain, yaitu pada tataran *das sein*, kehadiran kedua produk hukum itu tidak luput pula dari berbagai persoalan yang timbul dan menyertainya. Hal yang demikian itu sulit dihindari, bahkan sudah dapat diprediksi sebelumnya. Sebab, UU No. 22 Tahun 1999 yang secara fenomenal meletakkan hal-hal baru dan prinsipil dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidaklah secara serta merta dapat memperbaiki, memperbarui bahkan merombak tatanan dan pola perilaku penyelenggaraan pemerintahan daerah yang (sudah) terbentuk beserta akibat-akibat (hukum) yang timbul selama berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 yang telah dicabut. Dengan kata lain, masa antara sebelum dan sesudah dicabutnya UU No. 5 Tahun 1974 yang sentralistik, untuk kemudian disesuaikan dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang berwatak desentralistik, tentu menyisakan sejumlah masalah transisional yang *critical*, seperti:

- (1) Salah satu *reasoning* dipilihnya otonomi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah adalah agar pengaturan (*regelen*) dan pengurusan

urusan pemerintahan (*besturen*) dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Dengan otonomi, kepada daerah diberikan keleluasaan/kebebasan ataupun kemandirian untuk mengatur, dalam artian mempersiapkan, membuat ataupun membentuk, dan menetapkan peraturan sendiri dalam bentuk peraturan daerah (Perda) sebagai dasar bagi pelaksanaan kewenangan yang secara atributif diberikan oleh UU kepada daerah.

Dengan alasan itu, seharusnya Kabupaten dan Kota dapat segera mengambil inisiatif untuk membentuk dan menetapkan Perda sepanjang bertalian dengan urusan ataupun bidang pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Namun tidak semua daerah memahami hal itu. Artinya, masih dijumpai daerah yang menunggu arahan, bimbingan, instruksi, petunjuk, dan atau pedoman dari pusat sebagai akibat dari pola pikir dan perilaku yang masih bergantung pada pusat, sebagai suatu hal yang berhasil ditanamkan pada masa berlakunya UU No. 5 Tahun 1974.

Sebaliknya, ada pula daerah yang terlampaui bersemangat menterjemahkan kewenangan yang dimilikinya itu, dengan menerbitkan Perda untuk mengatur bidang atau urusan pemerintahan tertentu yang masih menjadi kewenangan pusat. Pada sisi lain, dijumpai pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota) menerbitkan Perda masing-masing untuk mengatur bidang ataupun urusan pemerintahan tertentu yang sama, sehingga tidak jarang menimbulkan rebutan kewenangan, ataupun terjadi tumpang tindih kewenangan yang berujung pada kerugian di pihak masyarakat yang terkait langsung dengan substansi Perda itu.

Dengan Otonomi pula, kepada daerah diberi keleluasaan/kebebasan dan kemandirian untuk mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dalam hal mengelola, tidak semua daerah memiliki kemampuan yang sama. Dengan kata lain potensi daerah beragam satu sama lain. Ada daerah yang memiliki kemampuan SDM bagus, tapi kurang dalam hal pengelolaan keuangan. Sebaliknya ada Daerah yang kemampuan keuangan cukup bagus, tapi kurang didukung kemampuan SDM. Ada pula daerah yang memiliki kemampuan SDM dan SDA/keuangan yang memadai, tapi sebaliknya juga dijumpai adanya daerah yang minim kemampuan SDM dan SDA/keuangan.

Persoalan akan muncul, bila daerah yang memiliki kemampuan SDM dan SDA/keuangan yang terbatas tapi relatif banyak mengambil dan menangani urusan pemerintahan tertentu. Dalam kasus ini, tentu saja memerlukan anggaran yang besar untuk menangani banyaknya urusan.

Jika dalam kondisi PAD yang terbatas namun memaksakan diri menangani berbagai urusan pemerintahan menyebabkan daerah kreatif menggali sumber-sumber pendapatan baru, yang pada ujung-ujungnya membebani masyarakat setempat. Inilah salah satu sebab banyaknya terbit Perda-Perda bermasalah untuk menjustifikasi penggalian sumber pendapatan yang membebani masyarakat setempat.

Bagi daerah-daerah yang memiliki SDA dan keuangan yang melimpah tapi tidak didukung oleh kualitas SDM dan manajemen yang memadai, adanya otonomi daerah (UU No. 22 Tahun 1999) dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah (UU No. 25 Tahun 1999), tentu saja akan memperoleh penerimaan yang demikian besar dan mencolok jumlahnya. Tetapi persoalan akan muncul, bila penerimaan yang besar tidak didukung oleh daya serap yang tepat, cermat, dan bersih. Jadi, kembali pada kemampuan dan kualitas SDM dan manajemen yang dimiliki oleh daerah-daerah dalam memanfaatkan, dan mengelola penerimaan yang besar itu.

Dari berbagai subsidi yang pernah diberikan kepada daerah, tidak jarang dijumpai soal-soal ketepatan, kecermatan, dan kebersihan tersebut—apalagi terhadap Pendapatan Asli Daerah. Dalam bentuk yang lebih “kelabu”, kekhawatiran semakin menjadi-jadi di mana berbagai bentuk korupsi yang selama ini telah ada di daerah, akan membesar baik karena daerah lebih mandiri maupun karena mempunyai pendapatan ataupun penerimaan yang besar (menjadi kaya). Tingkat penyelewengan keuangan negara yang selama ini diperkirakan sangat besar di pusat pemerintahan sudah bergeser dan menyebar ke berbagai daerah.

- (2) Dalam perspektif *welfare state* sebagai alasan lain bagi pemberian otonomi kepada daerah, maka konsep *welfare state* ini bermuara pada upaya untuk membangun dan mewujudkan kemakmuran atau kesejahteraan rakyat. Ujung tombak untuk membangun dan mewujudkan kesejahteraan rakyat itu adalah dengan mengedepankan fungsi pelayanan umum (*public services*). Karena itu, fungsi pelayanan untuk kesejahteraan rakyat akan dapat terlaksana dengan baik kalau satuan pemerintahan didekatkan pada rakyat yang dilayaninya dengan disertai kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat setempat.

Otonomi yang diberikan kepada daerah bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan mengedepankan fungsi pelayanan sebagai

ujung tombaknya. Tujuan kesejahteraan masyarakat dengan fungsi pelayanan sebagai ujung tombaknya, masih sebatas angan-angan. Pengamatan di lapangan memperlihatkan belum ada perubahan yang signifikan atas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan daerah kepada masyarakat. Bahkan untuk pelayanan tertentu memperlihatkan kinerja yang sangat buruk, mundur dan mengecewakan. Satu dan lain hal lebih disebabkan oleh sikap mental aparatur pemda yang justru ingin dilayani dan bukan melayani. Berbagai macam bentuk dan cara-cara pelayanan yang diberikan acapkali membuka peluang dan bahkan membiarkan tumbuh suburnya praktek-praktek KKN dalam tubuh birokrasi pemerintah daerah.

***“Lope Hole”* Membuka Peluang Korupsi**

Masalah lain yang mewarnai pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya kegaduhan politik yang ditimbulkan oleh wakil rakyat di DPRD sebagai akibat adanya perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang DPRD beserta hak-hak yang dimilikinya sebagaimana ditentukan dalam UU No. 22 Tahun 1999. Perubahan ini untuk sementara waktu setidaknya menimbulkan *political shocks* di kalangan DPRD itu sendiri. Sebab, di satu sisi dengan serta merta memiliki tugas dan wewenang yang begitu besar, namun di sisi lain belum mengetahui secara baik bagaimana menjalankan tugas dan wewenang yang besar secara wajar agar pemerintahan daerah berjalan efektif, efisien, dan stabil.

Dengan perkataan lain, besarnya tugas dan wewenang yang diberikan UU No. 22 Tahun 1999 kepada DPRD tidak diimbangi dengan kualitas wakil rakyat di dalam memahami tugas dan wewenangnya itu. Apalagi bila hal itu diletakkan dalam kerangka sistem pemerintahan daerah, semakin tampak jelas distorsi atau anomali dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pertama, pemahaman yang distortif tentang sistem pemerintahan daerah, terutama yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah daerah (i.e. Kepala Daerah) sebagai eksekutif daerah dengan DPRD sebagai legislatif daerah. Dalam kerangka sistem pemerintahan daerah, UU No. 22 Tahun 1999 menghendaki penyelenggaraan pemerintahan daerah yang stabil, di mana kepala daerah tidak mudah dijatuhkan, kecuali oleh alasan-alasan yang ditentukan dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebagai dasar untuk memberhentikan kepala daerah dalam masa jabatannya. Sekurang-kurangnya UU No. 22 Tahun 1999 menghendaki bahwa hubungan antara pemerintah daerah (kepala daerah) dengan DPRD dalam kerangka sistem pemerintahan daerah didasarkan pada

semangat kemitraan dan kesetaraan. Itulah sebabnya UU No. 22 Tahun 1999 tidak menempatkan salah satunya dalam kedudukan yang lebih tinggi dari yang lain, akan tetapi sejajar.

Bahwa kemudian kepada DPR diberikan tugas, wewenang dan hak oleh UU No. 22 Tahun 1999, antara lain untuk memilih kepala daerah dan hak meminta pertanggungjawaban kepala daerah, adalah semata-mata dimaksudkan untuk memberdayakan DPRD sebagai representasi rakyat yang diwakilinya, dan bukan dimaksudkan agar DPRD menjadi superior di hadapan pemerintah daerah/kepala daerah. Begitu pula sebaliknya. Bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD dan bertanggungjawab pula kepada DPRD adalah lebih dilandaskan pada prinsip demokrasi yang mendasari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena itu, penyelenggaraan pemerintahan (termasuk mekanismenya) harus dijalankan dengan tata cara yang demokratis pula, baik dalam hal pemilihan kepala daerah maupun pertanggungjawaban kepala daerah. Dengan begitu, dapat disimpulkan bahwa dipilihnya kepala daerah oleh DPRD dan adanya pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, lebih didasarkan pada pelaksanaan prinsip demokrasi, dan bukan dimaksudkan agar kepala daerah menjadi subordinat di hadapan DPRD.

Namun praktek yang terjadi memperlihatkan bahwa sebagai akibat pemahaman yang distortif terhadap sistem pemerintahan daerah, tampak kemudian DPRD memosisikan dirinya sebagai superior ataupun berkedudukan lebih tinggi daripada kepala daerah, dengan *bargaining position* yang kuat dan menentukan. Dengan posisi seperti ini sangat mudah bagi DPRD untuk mendikte, menekan, mengintervensi, mengancam, bahkan menarik dukungan dengan memberikan semacam “mosi tidak percaya” kepada kepala daerah.

Pendek kata, dengan posisinya yang demikian itu, potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang sangat terbuka lebar. Seperti terjadinya praktek *money politics*, *political black mailing*, bahkan korupsi, baik yang berkenaan dengan pemilihan kepala daerah, pertanggungjawaban kepala daerah maupun yang berkenaan dengan hak menentukan anggaran belanja DPRD. Maraknya terjadi praktek yang demikian itu, sudah bukan lagi menjadi rahasia umum, meskipun sulit untuk membuktikannya. Namun khusus berkenaan dengan hak menentukan anggaran belanja DPRD, baik besarannya maupun peruntukannya acapkali menimbulkan kecurigaan yang bermuara pada tuduhan ataupun dakwaan korupsi yang dilakukan oleh sementara anggota dewan di berbagai daerah sebagaimana yang terungkap belakangan ini.

Semua carut-marut korupsi yang melanda anggota dewan di berbagai daerah, bersumber pada pemahaman yang distortif terhadap sistem pemerintahan daerah dan kekeliruan di kalangan anggota dewan yang memosisikan dirinya dalam kedudukan yang lebih tinggi (*superior*) daripada kepala daerah. Dalam posisi DPRD demikian, maka tidak adanya mekanisme kontrol kelembagaan menyebabkan DPRD menjadi *supreme* dalam menjalankan kekuasaannya, terutama dalam pelaksanaan fungsi kontrol. Terhadap mereka (anggota dewan), seolah-olah berlaku kekebalan sistem perwakilan Inggris yang *omnipotence* dengan kekuasaan tanpa batas seperti ungkapan klasik yang menyebutkan “Parlemen Inggris yang *supreme* dapat melakukan apa saja, kecuali mengubah kelamin perempuan menjadi laki-laki atau laki-laki menjadi perempuan”.

Dalam keadaan seperti itu (tidak adanya mekanisme kontrol terhadap dewan), maka kontrol masyarakat menjadi penting. Kalau tidak, DPRD dapat menjadi sumber baru penyalahgunaan kekuasaan atau bentuk-bentuk tindakan sewenang-wenang lainnya, seperti praktek korupsi yang dilakukan oleh wakil rakyat akhir-akhir ini.

Kedua, anomali yang berkenaan dengan peran DPRD sebagai representasi dari rakyat yang diwakilinya. Atau anomali yang berkenaan dengan asas representasi. Hal yang terakhir ini seringkali berbeda antara teori dan praktek. Secara teoritik, representasi adalah hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil, di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil. Namun dalam praktek, sering menunjukkan bahwa *representatives* atau wakil rakyat setelah terpilih, tidak lagi menyuarakan kepentingan konstituennya. Namun justru membentuk kelompok elite tersendiri yang teralienasi dari aspirasi rakyat yang diwakilinya. Apalagi banyak di antara wakil-wakil rakyat yang terpilih berkonspirasi dengan pimpinan dan jajaran eksekutif serta membentuk kelompok elit yang mempunyai kepentingan-kepentingan khusus yang berbeda jauh dengan kepentingan rakyat, maka mereka—disadari ataupun tidak—telah membangun kelompok oligarki tersendiri. Mereka inilah yang kemudian mengambil keputusan-keputusan penting yang menyangkut kepentingan rakyat tanpa memperhatikan lagi aspirasi rakyatnya. Akibatnya, berbagai keputusan yang nota bene menyangkut kepentingan rakyat, seringkali bertabrakan dengan kemauan kebanyakan rakyat.

Dengan demikian, terbentuknya hukum besi oligarki pada satu sisi memandulkan fungsi kontrol dewan dan pada sisi lain mendorong tumbuh subur nya praktek-praktek KKN di antara kedua institusi tersebut. Inilah sebab

lain dari begitu maraknya praktek KKN, baik yang terjadi dalam tubuh eksekutif daerah (pemerintah daerah) maupun yang melanda wakil-wakil rakyat yang duduk di DPRD.

Ketiga, anomali yang berkenaan dengan hak menentukan anggaran belanja DPRD. Memang, perangkat hukum yang mengatur tentang hak menentukan anggaran belanja DPRD, menyerahkan sepenuhnya kepada DPRD itu sendiri untuk membuat aturan pelaksanaannya dalam bentuk tata tertib DPRD. Hal itu jelas disebutkan, baik dalam UU No. 22 Tahun 1999 maupun dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam UU yang terakhir ini disebutkan bahwa meskipun kepada DPRD diserahkan sepenuhnya membuat aturan pelaksanaan haknya itu ke dalam tata tertib DPRD, namun harus berpedoman pada peraturan pemerintah.

Dulu, sebelum dinyatakan batal oleh Mahkamah Agung, melalui putusan *judicial review*, pernah ada Peraturan Pemerintah yang berkenaan dengan hal itu, yaitu PP No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Dalam PP itu antara lain digariskan beberapa prinsip yang harus diindahkan dalam penentuan anggaran belanja DPRD, yaitu prinsip keadilan dan kemampuan keuangan daerah. Sewaktu PP No. 110 Tahun 2000 masih berlaku, DPRD berani melakukan penyimpangan terhadap prinsip yang digariskan, apalagi sekarang sesudah PP tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung, dikhawatirkan kecenderungannya semakin besar.

Dengan kedudukannya yang merasa superior dan posisi tawar yang kuat, mudah bagi DPRD untuk mendikte eksekutif agar memenuhi usul, keinginan ataupun kemauannya mengalokasikan anggaran yang sangat besar pada pos anggaran DPRD dalam APBD, tanpa memperdulikan prinsip keadilan dan kemampuan keuangan daerah. Bisa dimengerti kemudian, bila pos anggaran belanja DPRD dalam APBD membengkak dan terutama sangat menyinggung rasa keadilan rakyat yang diwakilinya yang masih berada dalam kondisi terpuruk. Dalam posisi yang demikian itu, posisi eksekutif menjadi dilematis. Bila tidak dipenuhi ataupun disetujui, tentu akan dihadapkan oleh bayang-bayang "LPJ" yang dikawatirkan oleh DPRD sebagai ajang untuk menjatuhkan kepala daerah. Sebaliknya, bila dipenuhi atau disetujui, kelak kepala daerah yang harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD. Dalam situasi yang dilematis itu, hampir tidak pernah ada kepala daerah yang berani untuk mengambil sikap menolak. Umumnya kepala daerah menyetujui saja dengan harapan LPJ-nya kelak diterima oleh DPRD.

Keadaan yang demikian menggambarkan praktek KKN terselubung sebagai wujud dari hukum oligarki yang terbentuk antara kepala daerah dan DPRD. Karena itu, untuk membidik dan mengungkap sasaran atas praktek KKN, bisa dilacak dari besarnya jumlah anggaran belanja DPRD dan sejauh mana peruntukannya, maka tidak begitu sulit untuk membuktikan apakah anggaran yang berasal dari uang rakyat itu digunakan untuk memperkaya diri (dikorup) ataukah tidak.

Penutup

Segala hal di atas memang mencemaskan dilihat dari dinamika pelaksanaan otonomi daerah pasca berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, pada satu sisi. Tapi pada sisi lain, harus dilihat sebagai suatu resiko yang harus dihadapi, karena itu mesti diperhitungkan (*calculated risk*). Walaupun demikian, tidak boleh pula sekali-kali menjadi halangan bagi usaha untuk mengembangkan otonomi yang wajar yaitu kemandirian dan kemampuan daerah menyelenggarakan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum di daerah. Kecemasan-kecemasan itu tidak boleh menjadi alasan untuk tidak memberdayakan daerah. Hanya kini tinggal bagaimana menambal atau menutup “holes” pada instrumen hukum yang ada yang membuka peluang timbul dan terjadinya praktek korupsi di daerah.

Karena korupsi sudah menjadi musuh bersama (*common enemy*), maka dalam kerangka negara hukum, terutama demi tegaknya supremasi hukum, sudah barang tentu upaya untuk memerangi korupsi juga harus dilakukan secara menyeluruh.

Sejak bergulirnya reformasi yang dimotori oleh mahasiswa tahun 1998, eskalasi perubahan demikian cepat terjadi dalam bidang ketatanegaraan, baik pada level nasional atau pusat maupun pada level daerah. Perubahan mendasar yang terjadi pada level nasional atau pusat adalah selain terjadinya pergantian pimpinan nasional, juga untuk pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dilakukannya perubahan secara formal terhadap UUD 1945. Mendahului perubahan terhadap UUD 1945, telah dikeluarkan atau ditetapkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan sejumlah paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu paradigma yang sangat signifikan digariskan dalam UU tersebut adalah diberikannya otonomi terbatas pada daerah provinsi dan otonomi seluas-luasnya pada daerah kabupaten/kota. Atas dasar itu, kepada daerah diberikan

keleluasaan ataupun kebebasan dalam artian kemandirian, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Daftar Pustaka

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2001

Benyamin Hoesein, *Berbagai Faktor yang mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi, Pascasarjana UI, 1993

Smith, B.C., *Decentralization*, George Allen & Unwin, London, 1983

—————, *An Aspect of Decentralization*, Roulege and Kegan Paul, London, 1985.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;

UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD

PP. No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD