

**PERGESERAN POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**
(Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-
Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)

TESIS



Oleh :

Nama : Despan Heryansyah, S.H.I.
No. Pokok : 14912071
BKU : Hukum Tata Negara (HTN)

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016



**PERGESERAN POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**
(Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-
Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)

OLEH:

NAMA MHS. : .H.I.
NO. POKOK MHS. :
BKU :

Telah diperiksa dan d... ng untuk diajukan Kepada
Tesis

Pembimbing:

Dr. Hj. Ni'matul Huda, rta, 19 Desember 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**PERGESERAN POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**
(Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-
Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)

OLEH:

NAMA MHS. : DESPAN HERYANSYAH, S.H.I.
NO. POKOK MHS. : 14912071
BKU : HTN-HAN

Telah diujikan dihadapan
LULUHIR/Tesis dan dinyatakan
2016

Pembimbing:

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.H.,
.....

Penguji I

Dr. Saifudin, S.H., M.Hun
.....

Penguji II

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

SURAT PERNYATAAN

ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Despan Heryansyah, S.H.I.

No. Mhs. : 14912071

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**PERGESERAN POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA
(Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsure-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan *penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*;
3. bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Jogjakarta
Pada Tanggal : 18 Januari 2016
Yang membuat Pernyataan

Despan Heryansyah

MOTTO

“Sebaik-baik manusia adalah yang memberi manfaat untuk semua,
Semua manusia tanpa harus se-agama, berbeda agama, bahkan tanpa agama”

PERSEMBAHAN

Karya ini ku haturkan kehadiran Tuhan *Illahi Robbi* sebagai bentuk ibadah dan penghambaan kepada Pemilik ilmu yang Maha Kekal,
Karya ini kupersembahkan kepada Bak, Mak, dan abang sebagai ungkapan cinta atas semua perjuangan kalian,
Karya ini ku peruntukkan ke pangkuan Ibu Pertiwi, sebagai bukti merah darah dan putih tulangku, sebagai bukti atas lirik lagu, “Bagimu negeri jiwa raga kami” dan untuk siapa saja yang berjuang dengan berpegang teguh pada Iman, Ilmu, dan Amal.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmah, hidayah, dan inayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam UU Pemda Pasca Reformasi)”. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan atas Baginda Nabi Muhammad SAW, yang telah mengajarkan agama yang penuh kedamaian, toleransi, persatuan.

Sebagai manusia biasa, penulis tentu sangat menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan. Namun demikian, dengan iringan do'a dan harapan, semoga tesis ini mempunyai nilai manfaat bagi siapa saja yang membacanya. Ucapan terimakasih juga penulis haturkan kepada seluruh pihak yang telah berjasa membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, secara materil maupun moril. Oleh karena itu, perkenankan penulis untuk menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr. H. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
2. Bapak Drs. Agis Triyanta, M.A., M.Hum., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia;
3. Ibu Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum. selaku pembimbing yang senantiasa dengan penuh kesabaran dan mengarahkan penyusun demi terselesaikannya

tesis ini. Tak ada kata yang dapat mewakili kesungguhan hati selain ucapan terimakasih.

4. Orang tua tercinta, Rohman dan Neli Mizarti, penulis sadar bahwa yang mengantarkan penulis sejauh ini bukanlah ilmu yang sampai saat ini masih terus penulis pelajari, melainkan do'a-do'a dan restu yang kalian berikan. Semoga Allah SWT menempatkan kalian di surganya;
5. Abang Dedi Haryanto beserta istri dan kedua keponakanku Dandi Junika dan Cindi, yang juga menjadi motivasi penulis untuk tidak pernah karam meski sedalam apapun tenggelam. Tuhan pasti selalu menguji hamba-hamba yang dicintainya;
6. Pangah Suparman Marzuki beserta keluarga, yang telah membukakan pintunya untuk menjadi keluarga kedua penulis, yang tidak hanya menjadi bapak tetapi juga murid sekaligus sahabat. Semoga Allah membalas kebaikan Pangah dan keluarga dengan berlipat ganda.
7. Segenap Pengurus dan Staf Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII dan rekan-rekan angkatan 33 MH UII yang telah menjadi tempat berproses penulis dan memberikan banyak pengetahuan juga pengalaman. Khususnya Allan dan Bang Tommy, persahabatan kita semoga kekal tanpa pamrih untuk selama-lamanya. Semangat keilmuan untuk terus menemukan gagasan mudah-mudahan terus konsisten atas nama Ke-Islaman dan Ke-Indonesiaan;
8. Kepada July Wiarti, S.H., yang meskipun datang pada tahap akhir penulisan tesis ini, tapi motivasi dan perhatianmu sungguh berarti.

tentu banyak pihak yang telah berjasa kepada penulis atas penulisan tesis ini, namun karena berbagai keterbatasan tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, dengan segala kerendahan hati penulis haturkan permohonan maaf. Semoga semua yang telah mereka berikan kepada penulis, menjadi amal ibadah dan mendapatkan balasan serta keberkahan dari Allah SWT. Akhir kata, penulis berharap karya sederhana yang sangat jauh dari sempurna ini dapat memberikan kemanfaatan bagi penulis dan seluruh pembaca. *Amin ya Robbal 'Alamin*

Jogjakarta, 17 Januari 2016
Penulis

Despan Heryansyah, S.H.I.

DAFTAR ISI

COVER	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
ABSTRAK	xiv
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Orisinalitas Studi	11
F. Kerangka Teori.....	16
G. Definisi Operasional.....	34
H. Metode Penelitian.....	36
BAB II: LANDASAN TEORI	40
A. Politik Hukum.....	40
B. Negara Kesatuan	55
C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah	72
D. Hakikat Otonomi Daerah.....	85
E. Otonomi Daerah Sebagai Keniscayaan	91
F. Hubungan Pusat dan Daerah	114
1. Hubungan Kewenangan.....	120
2. Hubungan Pengawasan.....	125

3. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah	130
4. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemda	138
G. Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945	142
H. Titik Berat Otonomi	148
I. Teori Kewenangan	155
BAB III: POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH	172
A. Transisi Menuju Demokrasi Politik dan Hukum Era Reformasi....	172
B. Politik Hukum UU Pemda di Indonesia	198
C. Politik Hukum UU No 22 Tahun 1999	208
D. Politik Hukum UU No 32 Tahun 2004.....	246
E. Politik Hukum UU No 23 Tahun 2014	275
BAB IV: PERGESERAN KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN	
GUBERNUR SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP	
HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH	295
A. Kedudukan dan Kewenangan dalam UU No 22 Tahun 1999	295
1. Kedudukan dan Kewenangan Pemda	295
2. Reduksi Kewenangan dalam PP No 25 Tahun 2000.....	322
3. Implikasi Kedudukan dan Kewenangan Gubernur	330
B. Kedudukan dan Kewenangan dalam UU No 32 Tahun 2004	338
1. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur	338
2. Implikasi Pergeseran Kedudukan dan Kewenangan	360
C. Kedudukan dan Kewenangan dalam UU No 23 Tahun 2014	369
1. Kedudukan dan Kewenangan Pemda	369
2. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur	406
3. Implikasi Pergeseran Kedudukan dan Kewenangan	420
D. Paradoks Otonomi Daerah Pasca UU No 23 Tahun 2014	428
1. Inkonsistensi Konfigurasi Politik – Karakter Produk Hukum..	428
2. Inkonsistensi UU terhadap Amanat UUD 1945	433
3. Problematika Pergeseran Titik Berat Otonomi	437
4. Kewenangan Pemerintah Memberhentikan Kepala Daerah.....	440

E.	Landasan Keniscayaan Otonomi Daerah di Indonesia	443
1.	Otonomi Daerah Merupakan Amanat Konstitusi	443
2.	Latar Belakang Historis	444
3.	Kondisi Geografis dan Keragaman Budaya	447
4.	Negara Hukum dan Demokrasi	448
5.	Meretas Konflik	449
F.	Gagasan Otonomi Daerah Masa Depan	450
1.	Desentralisasi Kewenangan	454
2.	Desentralisasi Ekonomi	456
3.	Desentralisasi Pengawasan	459
BAB V :	PENUTUP	462
A.	Kesimpulan	462
B.	Saran	464
DAFTAR PUSTAKA	466

DAFTAR TABEL

Tabel 1	12
Tabel 2	169
Tabel 3	271

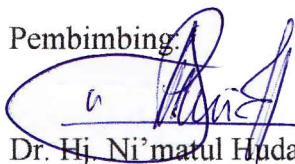


**PERGESERAN POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**
(Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-
Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)

OLEH:

NAMA MHS. : DESPAN HERYANSYAH, S.H.I.
NO. POKOK MHS. : 14912071
BKU : HTN-HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan Kepada
Tim Penguji dan Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing:


Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 19 Desember 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanto, M.A., M.H., Ph.D.



**PERGESERAN POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**
(Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-
Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)

OLEH:

NAMA MHS. : DESPAN HERYANSYAH, S.H.I.
NO. POKOK MHS. : 14912071
BKU : HTN-HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Rabu, 13 Januari 2016

Pembimbing:

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 18 Jan 2016

Penguji I

Dr. Salfudin, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 19 Jan 2016

Penguji II

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. Yogyakarta, 18 Jan 2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Tohama, M.A., M.H., Ph.D.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai negara yang menjalankan prinsip kedaulatan rakyat¹ berdasarkan atas hukum², Indonesia tidak bisa lepas dari konsep demokrasi. Demokrasi sangat berkaitan erat dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana pemerintahan dijalankan dari, oleh, dan untuk rakyat. Prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat pada satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Doktrin umum yang dikenal tentang masalah ini adalah pernyataan Lord Acton, bahwa “*power tends to corrupt but absolut power corrupts absolutely*” (kekuasaan itu cenderung pada kesewenang-wenangan (korup) dan kekuasaan absolut/terpusat sewenang-wenang secara absolut).

Pemencaran kekuasaan terdiri atas dua macam, yakni pemencaran secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Pemencaran kekuasaan yang horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar, yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *check and balances*, yakni pemencaran kekuasaan ke dalam legislatif (pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang) dan yudikatif

¹ Pasal 1 ayat 2 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen)

² Pasal 1 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen)

(menegakkan undang-undang). Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara yaitu negara kesatuan dan negara federal.

Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi. Ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi. Sedangkan negara federal adalah negara yang terdiri dari negara-negara bagian yang merdeka kedalam, tetapi dengan kedaulatan keluar yang dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat berdasarkan penyerahan kekuasaan yang diberikan oleh negara-negara bagian yang dimuat di dalam konstitusi.³

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikenal dengan istilah desentralisasi, yakni membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan adanya model pemerintah daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraan kewenangan. Dalam sistem ini penyelenggaraan negara terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di pihak lain. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan

³ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia, 2006) hlm. 222.

otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain tidak sama, termasuk Indonesia yang kebetulan menganut sistem negara kesatuan.⁴

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun, jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.⁵

Format mengenai bentuk negara serta hubungan antara otoritas pusat di Jakarta dengan daerah-daerah di luarnya merupakan salah satu pergulatan paling serius yang telah menguras energi sosial, ekonomi, hukum, politik, dan kultural yang maha besar dalam sejarah perjalanan Republik Indonesia. Pergulatan ini berlangsung sudah sangat lama, bahkan sejak awal kelahiran Indonesia ia telah menjadi pusat pergulatan dan terus terjadi dalam aneka rautnya hingga hari ini.⁶

⁴ Ryas Rasyid dalam, *Otonomi atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 78.

⁵*Ibid.*

⁶ Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) hlm. 3.

Ketika para pendiri negara Indonesia (*Founding Fathers*)⁷ yang tergabung dalam Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang kemudian disusul dengan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), berembuk untuk membentuk negara Indonesia, maka pilihan mereka jatuh pada prinsip demokrasi dengan bentuk negara kesatuan dan berbentuk pemerintahan republik.⁸ Ketika itu ada juga yang mengusulkan bentuk kerajaan, tetapi usulan itu hampir sama sekali tidak mendapat tanggapan.⁹

Selanjutnya, Pasal 18 UUD 1945 menegaskan mengenai hubungan antara pusat dan daerah dengan politik hukum desentralisasi (otonomi) dan dekonsentrasi dengan susunan berjenjang dan dengan memperhatikan hak-hak asal usul yang bersifat istimewa. Itulah dua garis utama politik hukum otonomi daerah di negara Republik Indonesia. Pada tataran praktek politik, akomodasi terhadap keanekaragaman daerah dihadirkan dalam raut pembentukan delapan provinsi yang pertama, sehari selepas UUD 1945 diberlakukan yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. Hal ini terus berlanjut dengan diadakannya berbagai landasan konstitusional produk politik penting yang diandaikan memiliki kapasitas untuk membingkai hubungan antara Jakarta dan daerah-daerah dalam keserasian dan keseimbangan. UU pertama yang dihasilkan parlemen Republik Indonesia adalah UU yang memberikan hak-hak legislatif

⁷ Menurut Mahfud MD., penggunaan istilah *Founding Fathers* tidak tepat, karena seolah-olah meniadakan peran perempuan dalam perjuangan kemerdekaan RI, sehingga istilah yang tepat menurutnya adalah *Founding People*. Lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm XII.

⁸ Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 (sebelum amandemen)

⁹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.... Op.Cit.*

kepada Komite Nasional Indonesia di daerah-daerah. Sekalipun UU ini tidak dimaksudkan untuk memberikan otonomi kepada daerah-daerah, tapi implikasi praksis politik yang ditimbulkannya sangat nyata, yakni memberikan kekuasaan politik kepada daerah-daerah untuk menentukan arah politik lokal masing-masing. Rangkaian UU berikutnya bahkan secara langsung diarahkan untuk mencapai sebuah format hubungan pusat-daerah yang ideal, yang tercermin dari diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 32 tahun 1956, UU Nomor 1 tahun 1957, Perpu Nomor 6 tahun 1959, dan Perpu Nomor 5 tahun 1960. Di antara berbagai UU ini terdapat banyak produk hukum lainnya yang bersifat lebih teknis yang secara prinsipil dimaksudkan untuk memfasilitasi terwujudnya keserasian hubungan Jakarta dan daerah-daerah. Kemudian di akhir pemerintahan Bung Karno, upaya untuk menemukan sebuah format hubungan yang ideal terus dilakukan seperti terungkap lewat pengundangan UU Nomor 18 Tahun 1965.¹⁰

Pada masa Orde Baru, dengan semangat demokrasi Pancasila pemerintah kembali merombak UU pemerintah daerah. Ternyata realitas yang terjadi tidak lebih baik, pemerintah orde baru tidak pernah menginginkan adanya otonomi daerah yang luas, hal ini terlihat nyata dengan lahirnya UU No 5 tahun 1974. Secara politis, daerah tidak pernah diberi ruang “kebebasan” untuk menentukan masa depan daerahnya sesuai corak, langgam, dan dinamika yang diinginkan oleh masyarakat setempat. Kepala daerah yang juga sekaligus sebagai kepala wilayah dijadikan alat pusat yang efektif untuk “melegalkan”

¹⁰ Cornelis Lay dalam A. Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan ... Op. Cit.*, hlm. 3.

kebijakan pusat. DPRD yang menjadi bagian dari pemerintah daerah tidak memiliki peran yang signifikan dalam mengembangkan demokrasi di daerah. UU No 5 tahun 1974 telah membuatnya lumpuh dan mati suri selama lebih kurang 24 tahun.¹¹

Pasca reformasi, amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dilakukan sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Namun atas kesepakatan awal dari anggota MPR ada lima hal yang tidak dilakukan perubahan dari UUD 1945, salah satunya adalah Pasal 1 UUD 1945 tidak dilakukan perubahan, tetap berbunyi “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”. Sedangkan pada Pasal 18, prinsip otonomi daerah semakin dipertegas, dalam ayat 5 disebutkan “*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pusat*”. Selain itu, kata otonomi juga terdapat dalam ayat 2 dan 6 dengan pasal yang sama. Dalam rangka memperjuangkan aspirasi daerah, dibentuk lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah, yang tugas dan wewenangnya mengajukan RUU terkait dengan otonomi daerah. Ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dianggap penting oleh pemerintah.

Dengan semangat reformasi dan untuk melaksanakan perintah UUD , pasca reformasi dibentuklah UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, namun ibarat nasehat para pengemudi, “jangan pernah menginjak rem mendadak”. Dengan UU ini, negara yang semula berjalan di atas lini

¹¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 46.

sentralisme dan uniformisme dengan kecepatan yang sangat tinggi, tiba-tiba harus mengurangi kecepatan dengan sangat mendadak. Desentralisasi politik membalikkan arah seluruh logika kekuasaan secara sangat cepat dan mengurangi kekuasaan pusat secara sangat signifikan. Konsekuensi dari kondisi ini adalah lahirnya kompleksitas yang luar biasa dalam spektrum yang sangat luas dalam kerangka hubungan pusat-daerah di Indonesia.¹²

UU No 22 Tahun 1999 ini memberikan otonomi yang sangat luas terhadap daerah kabupaten/kota, sedangkan daerah provinsi selain sebagai daerah otonom juga sebagai perwakilan pusat di daerah sehingga tidak memiliki otonomi penuh. Hal ini menjadikan daerah otonom kabupaten/kota tidak lagi di bawah provinsi, sekaligus bupati/walikota bukan lagi bawahan gubernur. Merasa tidak memiliki tanggung jawab dengan gubernur, sehingga banyak bupati/walikota yang tidak lagi mengikuti instruksi dari gubernur. Hal ini menjadikan minimnya kontrol terhadap pemerintah kabupaten/kota, mengingat banyaknya jumlah kabupaten/kota di Indonesia sehingga menyulitkan pusat melakukan pengawasan.

Sadar akan masalah yang terdapat dalam UU No 22 Tahun 1999 ini, maka lahirlah UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Ada perbedaan mendasar antara kedua undang-undang tersebut baik dalam hal pemilihan kepala daerah, termasuk memberikan wewenang kepada daerah provinsi untuk mengontrol jalannya otonomi dalam pemerintah kabupaten/kota sebagai jawaban atas permasalahan UU sebelumnya. Namun, dalam hal

¹² Abdul Gaffar Karim (Editor), *Op.Cit.* hlm. Xviii.

pelaksanaan otonomi daerah keduanya sama yaitu meletakkan otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagai wewenang pemerintah Kabupaten/Kota, kecuali yang ditetapkan menjadi urusan pusat oleh undang-undang yang terdiri dari urusan luar negeri, peradilan, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal, dan agama. Sedangkan pemerintah provinsi tidak memiliki otonomi penuh, karena gubernur juga bertugas sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dalam rangka menjalankan tugas pembantuan dan dekonsentrasi.

Pada masa akhir jabatannya di tahun 2014, DPR-RI mengesahkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Di mana dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tersebut terjadi pergeseran konsep otonomi daerah dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (menurut UU No 32 Tahun 2004) dipindahkan ke pemerintah Provinsi (UU No 23 Tahun 2014). Meski tidak secara langsung disebutkan mengenai pergeseran ini, tetapi dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan yang luas kepada gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota, mulai dari hak memberikan persetujuan terhadap ABPD yang diajukan oleh Bupati/Walikota, kewenangan untuk membatalkan perda kabupaten/kota, sampai pada kewenangan untuk memberhentikan bupati/walikota dari jabatannya. Keadaan ini jika diteliti lebih jauh dapat menghilangkan esensi dari otonomi daerah itu sendiri, kewajiban bupati/wali kota untuk mengikuti instruksi dari gubernur akan menghilangkan kebebasan daerah untuk menjalankan roda pemerintahan. Berkaitan dengan itu, secara eksplisit dapat dikatakan bahwa telah terjadi pergeseran konsep otonomi daerah. Hal ini

menimbulkan beberapa masalah hukum dan filosofis yaitu, secara filosofis yang melakukan interaksi langsung kepada masyarakat di daerah bukanlah Pemerintah Provinsi melainkan Pemerintah Kabupaten Kota. Pemerintah Kabupaten Kota lah yang mengerti kondisi riil dan kebutuhan dari masing-masing daerah dan secara langsung menjadi tempat pendidikan politik dimana nilai-nilai politik (keadilan, persamaan dan toleransi) diajarkan. Sedangkan secara yuridis, Pemerintah Provinsi merupakan perpanjangan tangan dari pusat. Logika sederhananya bagaimana mungkin pemerintah akan melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya jika masih sangat terikat dengan kepentingan pusat. Sehingga penulis, berpendapat bahwa undang-undang ini telah menggeser makna otonomi daerah, bahkan terkesan mengembalikan ke konsep sentralistik. Oleh karena itu, penting bagi penulis untuk mengkajinya lebih lanjut dalam bentuk tesis dengan judul “Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)”.

B. Rumusan Masalah

Dari paparan singkat latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah yang hendak diteliti adalah :

1. Apakah politik hukum otonomi daerah sejak reformasi selalu mengalami pergeseran?
2. Bagaimana bentuk pergeseran politik hukum kedudukan dan kewenangan gubernur dalam Undang-undang Pemerintah Daerah pasca reformasi?
3. Apa implikasi dari pergeseran politik hukum otonomi daerah di Indonesia terhadap hubungan pusat dan daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis apakah politik hukum otonomi daerah selalu mengalami pergeseran.
2. Menganalisis dan menjelaskan bentuk pergeseran politik hukum kedudukan dan kewenangan gubernur dalam undang-undang pemerintah daerah pasca reformasi.
3. Menganalisis dan mengetahui implikasi dari pergeseran politik hukum otonomi daerah.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat, yang penulis kelompokkan menjadi dua yaitu :

1. Secara teoritis
 - a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan otonomi daerah yang ideal bagi negara Indonesia.
 - b. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.
2. Secara praktis
 - a. Bagi Masyarakat, sebagai salah satu bahan untuk mengetahui pergeseran konsep otonomi daerah di Indonesia.
 - b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif agar dapat

menjadi pertimbangan dalam merancang politik hukum otonomi daerah di masa yang akan datang.

- c. Bagi Penulis, adalah dalam rangka menyelesaikan studi Strata 2 (Magister Ilmu Hukum) sebagaimana ketentuan di Universitas Islam Indonesia.

E. Orisinalitas Studi

Tema penelitian ini dengan rumusan masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, sepengetahuan penulis belum pernah diteliti secara mendalam oleh para penstudi hukum dalam bentuk tesis, khususnya di Universitas Islam Indonesia. Penegasan tentang orisinalitas penelitian penting dilakukan untuk menghindari pengulangan (*duplikasi*) kajian dengan sebuah tema dengan fokus studi yang sama.¹³ Kajian-kajian yang sudah pernah dilakukan berkaitan dengan otonomi daerah sebagian besar mengkaji substansi peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga rumusan masalah yang diajukan juga jauh berbeda. Demikian pula belum ada kajian terkait implikasi dari penerapan UU No 23 Tahun 2014 ini, dikarenakan UU ini tergolong UU yang baru disahkan.

Oleh karena itu, penegasan tentang orisinalitas ini adalah dalam rangka menghindari penelitian dengan pokok bahasan yang sama dan terjadinya duplikasi. Karena duplikasi dan pengulangan penelitian tidak akan menjadikan penelitian ini bermanfaat melainkan justru melanggar perundang-undangan serta etika akademisi. Peneliti melakukan penelusuran di literatur perpustakaan

¹³ Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Islam, 2010), hlm. 12-13.

fakultas hukum Universitas Islam Indonesia untuk mengetahui apakah pokok permasalahan pernah diteliti oleh peneliti lain atau belum. Kemudian peneliti juga mengumpulkan data melalui media internet dan memang sepanjang yang peneliti ketahui pokok kajian utama dalam proposal judul ini belum pernah diteliti secara detail. Berikut peneliti sajikan beberapa data yang berhasil peneliti himpun.

Tabel 1. Perbandingan dengan Kajian-kajian Lain

No	Nama	Perbandingan Pokok Bahasan	Hasil Penelitian
1.	Muntoha (2008)	Ia meneliti tentang “Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan-peraturan Daerah Bernuansa Syari’at”. Penelitian ini lebih focus pada perkembangan peraturan daerah berbasis syari’at di Indonesia dan implikasi dari penerapan perda bernuansa syari’at.	Implikasi dari penerapan syari’at Islam di beberapa daerah adalah munculnya tuntutan dari daerah-daerah lain yang juga ikut mengesahkan beberapa peraturan daerah berbasis syariat.
2.	Tri Wahyuni (2012)	Ia meneliti tentang “Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di NKRI”. Penelitian ini memang terkait	Hasil penelitian dari tesis ini menyatakan bahwa perubahan penyelenggaraan pemerintahan disebabkan

		perkembangan otonomi daerah, namun terfokus pada penyelenggaraannya, bukan pada pergeseran konsep seperti yang penulis kaji.	oleh perubahan rejim pemerintahan.
3.	Ramli Harrofie (2007)	Meneliti tentang “Pengawasan Pusat terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah”. Ia kajiannya terfokus pada bagaimana pengawasan pusat terhadap daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah	Hasil penelitiannya menyatakan bahwa pusat memiliki beberapa wewenang untuk mengawasi jalannya otonomi daerah, baik melalui pembatalan perda oleh pusat ataupun pengawasan lain.
4.	Birman Simora (2007)	Ia meneliti tentang “Pengaturan Otonomi Khusus dalam NKRI”. Kajiannya lebih terfokus pada otonomi khusus, berbeda dengan penulis yang meneliti tentang pergeseran konsep Otonomi	Hasil penelitiannya adalah mengenai pemberian otonomi khusus dan landasannya yuridisnya di Indonesia.

		daerah dari beberapa UU pasca reformasi.	
5.	Ni'matul Huda	Ia meneliti tentang hubungan pengawasan produk hukum daerah antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia, penelitiannya hampir sama dengan penulis, namun batu uji nya berbeda dan penelitian dari penulis cakupannya lebih luas tidak hanya pada pengawasan produk hukum saja.	Hasil penelitiannya menyatakan bahwa pemerintah pusat berdasarkan UUD 1945 berwenang melakukan kontrol atas pemerintah daerah sepanjang untuk kepentingan nasional.
6.	Mirza Nasution	Ia Meneliti Tentang "Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia". Fokus penelitian adalah terhadap pertanggungjawaban Gubernur serta permasalahannya. Berbeda dengan penulis yang meneliti	Hasil penelitiannya menyatakan bahwa model pertanggungjawaban gubernur dalam UU No 22 Tahun 1999 menimbulkan permasalahan, karena kedudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom dan wakil

		kedudukan dan kewenangan gubernur, utamanya dalam UU No 23 Tahun 2014 yang tidak dibahas dalam penelitian Mirza Nasution.	pemerintah pusat di daerah yang mengharuskan gubernur melakukan pertanggungjawaban selain kepada DPRD juga kepada presiden.
7.	Suryo Sakti Hadiwijoyo	Ia meneliti tentang Kedudukan, Peran, dan Kewenangan Gubernur, memang hampir sama dengan penulis, hanya saja beliau hanya meneliti segi normatifnya tidak mengkaitkan dengan implikasi perubahan kedudukan dan kewenangan gubernur terhadap hubungan pusat dan daerah, serta penelitiannya hanya sampai pada UU No 32 Tahun 2004.	Hasil penelitiannya menyatakan bahwa, kedudukan hukum tidak dapat lepas dari konfigurasi politik yang melatar belakangnya, oleh karena itu UU tentang pemerintah daerah ini pun sangat bergantung pada situasi politik nasional. Kedudukan dan kewenangan Gubernur dalam UU No 32 Tahun 2004 masih lemah, sehingga diperlukan untuk menambah kewenangannya dalam

			peraturan perundang-undangan.
--	--	--	-------------------------------

Sumber: berbagai literatur, diolah oleh penulis, 2015

Dari beberapa penelitian yang berhasil penulis himpun di atas, kalau diperhatikan tidak ada kesamaan yang substansial antara penelitian tersebut di atas dengan penelitian yang akan penulis lakukan. Oleh karena itu, penulis yakin bahwa penelitian ini bersifat orisinal dan belum pernah diteliti sebelumnya.

E. Kerangka Teori

1. Politik Hukum

Definisi atau pengertian dari politik hukum sangat bervariasi dari para ahli, dengan meyakini adanya persamaan substantif, antara berbagai pengertian yang ada, politik hukum meliputi: *Pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.¹⁴ Politik hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah *legas policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membuat hukum baru maupun dengan

¹⁴ Artidjo Alkotsar (Editor), *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan dalam Identitas Hukum Nasional*, (Yogyakarta: FH UII, 1997), hlm. 37. Dikutip dari Tesis Ma'sum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, (Pascasarjana Hukum UII, 2008), hlm. 39-40.

penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.¹⁵

Menurut Padmo Wahyono, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih sangat abstrak, kemudian dalam tulisannya yang lain Padmo Wahyono menyatakan kebijakan para penyelenggara negara tentang apa yang akan dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.¹⁶

Sedangkan menurut Teuku Muhammad Radhie, mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.¹⁷

Menurut Satjipto Rahardjo, yang mengutip pengertian politik hukum menurut Talcott Person, mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat dan tidaklah mengherankan

¹⁵ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 1.

¹⁶ Padmo Wahyono, *Menyelsisl Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan*, dalam majalah *Forum Keadilan*, No. 29, April 1991, hlm. 65.

¹⁷ Teuku Muhammad Radhie, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, dikutip dari Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*. *Op.Cit.*

apabila Satjipto Rahardjo lebih menitik beratkan definisi politik hukumnya dengan pendekatan sosiologis. Masih menurut Satjipto Rahardjo, bahwa terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem yang ada, cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut, kapan waktunya hukum itu perlu dirubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan, dapatlah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta tata cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.¹⁸

Politik hukum menganut prinsip *Double Movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikiran merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga yang berwenang, ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* di atas. Berdasarkan uraian tersebut, dalam hal ini ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan prundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum.
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Keenam, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2006), hlm. 358-359.

5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.¹⁹

Dalam penelitian ini, penulis akan mengkaji bagaimana politik hukum diimplementasikan dalam undang-undang pemerintahan daerah pasca reformasi. Apakah dikotomi antara pemerintahan yang demokratis akan selalu melahirkan undang-undang yang responsif dan pemerintahan yang otoriter akan selalu melahirkan undang-undang yang ortodoks, masih berlaku dalam model negara modern dewasa ini. Juga ingin melihat bagaimana proses suatu undang-undang di sahkan, sejak masa penyusunan RUU sampai pada tahap pengesahan.

2. Negara Kesatuan

Secara teoritis dapat diungkapkan bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara, yaitu sebagai berikut.²⁰

- a. Secara vertical, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, maksudnya ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat kekuasaan. Carl. J. Freidrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara territorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan ini dapat dengan jelas kita bandingkan antara negara kesatuan, federasi, dan konfederasi.
- b. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, aksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal dengan istilah *trias politica* atau pemisahan kekuasaan.

¹⁹ Daniels S. Lev., *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 126.

²⁰ Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal (Mengembangkan Waca Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia)*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 68.

Negara Indonesia dalam Pasal 1 Ayat 1 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah dengan tegas menetapkan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ditinjau dari susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.²¹ Meskipun pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, *pertama* negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, *kedua* negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala kekuasaan dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah di intruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan

²¹Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*. Dalam Syahda Guruh Langkah Samudra, *Ibid.* hlm. 69.

dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.²²

L.J. Van Alpeldoorn, mengatakan: "...suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri".²³

Dengan demikian dapat dipahami bahwa dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, aktifitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada dibawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan.²⁴

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian territorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat memahami istilah atau

²² Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, dalam disertasi Ni'matul Huda, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2009), hlm. 34. (tidak dipublikasikan)

²³ Bonar Simorangkir et al., *Otonomi atau Federalisme Dampaknya terhadap Perekonomian*, dalam Ni'matul Huda, *Ibid.*

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Cetakan Pertama, (Bandung: Nusa Media, 2009). Hlm. 27.

pengertian tersebut dapat ditambahkan bahwa dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain, istilah daerah bermakna bagian atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.²⁵

Utrech mengemukakan, bahwa dalam permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu sudah tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.²⁶

Menurut Mawhood, kalau dikaji pelimpahan kewenangan dalam konteks negara kesatuan, pada dasarnya berada di tangan pemerintah pusat. Jadi hubungan pemerintah pemerintah daerah dengan pemerintah pusat adalah:

*Decentralized government, as we have defined it, is a semi-dependent organization. It has some freedom to act without referring to the center for approval, but its status is not comparable with that of a sovereign state. The local authority power, and even its existence, flow from a decision of the national legislature and can be cancelled when that legislature so decides.*²⁷

²⁵ J. Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, *Ibid.* hlm. 29.

²⁶ Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke Delapan (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm. 144. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah ...*, *Ibid.* hlm. 30.

²⁷ Philip Mawhood (ed), *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah*, Cetakan Pertama, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 71.

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah: *pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses pelimpahan atau penyerahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut. Jadi, berdasarkan konsepsi negara kesatuan apapun metode yang digunakan baik *ultravires* maupun *general competence* keberadaan peran pemerintah pusat tetap dibutuhkan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pemerintahan secara menyeluruh.²⁸ Semua wilayah yang terdapat dalam suatu negara bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen, atas dasar itu, negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan

²⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Ibid.* hlm. 72

masyarakatnya. Hal ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.²⁹

Negara kesatuan penulis masukkan sebagai teori dalam tesis ini, adalah sebagai pisau analisis awal bahwa bentuk negara yang dipilih oleh Indonesia memang benar adalah negara kesatuan. Namun demikian, bukan negara kesatuan yang dengan kaku menerapkan model sentralisasi (meskipun sentralisasi adalah konsep dasar negara kesatuan), melainkan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 18 UUD bahwa negara kesatuan Indonesia terbagi atas daerah-daerah, yang memiliki pemerintahan sendiri, dan menjalankan pemerintahan itu menurut asas otonomi. Jadi, pilihan Indonesia sebagai negara kesatuan juga dibarengi dengan penerapan asas desentralisasi di mana pemerintah daerah memiliki kemandirian dan kebebasan untuk mengurus urusannya masing-masing. Sehingga menjadi relevan untuk meneliti eksistensi desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang³⁰.

Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*),

²⁹ Al Chaidar, Zulfikar Salahudin, Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi, Telaah awal Wacana Unitaria Versus Federalis dalam Perspektif Islam, Nasionalisme, dan Social Demokrasi*, dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Fologiesi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Op.Cit. hlm. 54.

³⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 409.

namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen houishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri)³¹.

Rondinelli dan Cheema mendefinisikan otonomi daerah sebagai perpindahan wewenang atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintah serta manajemen dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah.³²

Menurut Ni'matul Huda, otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintah antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintah baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.³³

Pemerintahan daerah menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah pembagian politik suatu bangsa yang diberikan kuasa oleh undang-undang,

³¹ M. Laica Marzuki, *berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 161.

³² Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi; Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003), hlm. 18.

³³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program Pascasarjana FH UII, 2008), hlm 71-73.

yang mempunyai kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan lokal, yang merupakan hasil pemilihan atau seleksi secara lokal.³⁴

Menurut Busrizalti, otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspek aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap-tiap daerah terakomodir dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan “*kearifan lokal*” masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakasa dan inisiatif masyarakat di daerah.³⁵

Otonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Untuk mewujudkan keadaan tersebut, berlaku proposisi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam persepektif keutuhan negara-bangsa. Bukan sebaliknya, yaitu proposisi bahwa seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat, kecuali untuk persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh daerah.³⁶

³⁴ Nita Widyastuthie, *Pelaksanaan Pemilukada Aceh Menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Daerah*. (Yogyakarta: UII, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum, 2012), hlm, 30.

³⁵ H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Cetakan Pertama (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm 71.

³⁶ Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Harapan, 2000), hlm 160.

Oleh karena itu, otonomi daerah sering dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pemaknaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri inilah yang sesungguhnya merupakan prinsip yang esensial dalam memahami otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu makna yang selalu melekat dalam otonomi daerah adalah pembagian kekuasaan antar berbagai level pemerintah.³⁷

Jika kekuasaan negara federal datang dari negara-negara bagian yang bersepakat memberikan kekuasaan tertentu kepada pemerintah pusat, kekuasaan di dalam negara kesatuan justru datang dari pusat yang diberikan kepada daerah melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.³⁸ Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:³⁹ *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

³⁷ Agus Dwiyanto, dkk., *Op. Cit.*

³⁸ Moh Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum... Op. Cit.*, hlm. 222.

³⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 37.

Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban itu sendiri ada dua unsur: *Pertama*, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. *Kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian, pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang berusaha membangkitkan aktivitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.⁴⁰

Otonomi daerah merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yaitu sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan

⁴⁰ Wolfhoff, dikutip dari Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bina Cipta, 1985), hlm. 24.

urusan pemerintah pusat di daerah.⁴¹ Utamanya hal-hal yang tidak menjadi urusan daerah, maka daerah menjadi pelaksana dari urusan pusat yang dilimpahkan ke daerah.

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi, rakyat melalui para wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur daerah mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.⁴²

Suatu negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakup kewenangan *zelfwetgeving* (perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Adanya pandangan yang tidak menyetujui istilah otonomi yang seluas-luasnya karena dikhawatirkan istilah tersebut akan berkonotasi membangun *image* bakal munculnya negara bagian dalam negara federasi (*federal state*). Hal tersebut menurut Laica

⁴¹ Moh Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 95.

⁴² Ni'Matul Huda, Makalah dalam acara *Seminar Hukum Pemerintahan Daerah Tribute to Prof. Ateng Syafrudin Season 3*, oleh FH UKP, Bandung, 29 November 2013. Hlm. 9.

Marzuki tidak beralasan, karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya rakyat cenderung menahan diri membayangkan negara federal.⁴³

Jadi, otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis, artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintah daerah yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintah yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yakni kebebasan. Tocqueville seperti dikutip oleh Rienow mengatakan suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama saja artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat karena disana tidak ada semangat kebebasan.⁴⁴ Kesimpulan ini muncul karena salah satu karakter demokrasi adalah adanya kebebasan. Rienow sendiri mengatakan ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di tingkat daerah. *Pertama*, membangun kekuasaan agar rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang berbeda untuk membuat aturan-aturan programnya sendiri.⁴⁵

⁴³ M. Laica Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 163.

⁴⁴ Robert Rienow, *Introductioanal to Government*, Cetakan Ketiga, (New York: Alfred A. Knoof, 1966), hlm. 573.

⁴⁵ *Ibid.*

Berdasarkan pandangan tersebut, dapat disimpulkan ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara desentralisasi dengan demokrasi, yaitu :⁴⁶

1. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*);
2. Untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka. Memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memutuskan sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial di dalam suatu masyarakat yang demokratis;
3. Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda.

Bekaitan dengan hal ini, Hans Kelsen juga menyatakan kerakyatan itu bisa juga ada di dalam negara yang pemerintahannya sentralistis, tetapi adanya desentralisasi lebih demokratis dari pada sentralisasi.⁴⁷

Pada umumnya, hubungan kekuasaan pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan.⁴⁸ Dalam asas *desentralisasi* ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Pada asas *dekonsentrasi* yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa *policy*, perencanaan dan biaya

⁴⁶ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi doktor dalam Hukum Tata Negara, Pascasarjana Unpad, Bandung, 1990, hlm. 39.

⁴⁷ *Ibid.* Lihat dalam Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1973), hlm. 312.

⁴⁸ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum...Op.Cit.* hlm. 95.

menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan.

Asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu dan melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.⁴⁹

Tentang bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana batas cakupannya, para sarjana mengidentifikasikan ke dalam tiga ajaran utama, yang kemudian oleh Moh Mahfud MD disebut sebagai “*asas otonomi*”⁵⁰, yaitu:

1. Asas Otonomi Formal

Dalam asas otonomi formal pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci di dalam undang-undang. Pandangan yang dipakai dalam asas ini adalah bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut semata-mata berdasarkan atas keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan berhasil baik jika diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu, dan sebaliknya. Dengan demikian, asas otonomi formal memberikan keleluasaan yang

⁴⁹ P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H.*, (Bandung: Tarsito, 1982), hlm. 22-23.

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum... Op.Cit.* hlm. 97.

luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

2. Asas Otonomi Materiil

Berbalikan dengan asas otonomi formal, maka asas otonomi materiil memuat secara rinci (di dalam peraturan perundang-undangan) pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Semuanya ditetapkan secara pasti dan jelas sehingga daerah memiliki pedoman yang jelas. Titik tolak pelaksanaan asas otonomi materiil adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah. Urusan-urusan pemerintah itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan. Tetapi kelemahan dari asas ini adalah sangat sulit untuk merinci urusan masing-masing satuan pemerintah dan pelaksanaan otonomi menjadi kaku dan dirasa tidak memuaskan.

3. Asas Otonomi Riil

Asas otonomi riil merupakan jalan tengah antara asas otonomi formal dan materiil.⁵¹ Dalam asas ini penyerahan urusan kepala daerah otonom didasarkan pada faktor-faktor riil. Persoalan yang muncul adalah yang manakah yang lebih dominan antara asas formal dan asas materiil dalam asas riil. Menurut Bagir Manan, dari uraian Tresna terdapat kesan bahwa sebagai jalan tengah asas otonomi riil lebih mengutamakan asas formalnya. Mengapa? Karena dalam asas otonomi formal mengandung

⁵¹ R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, (Bandung: Dibia, tt.), hlm. 34.

gagasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian bagi daerah sementara asas otonomi materil akan merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan “*spanning*” hubungan antara pusat dan daerah.⁵²

F. Definisi Operasional

Definisi operasional ini dimaksudkan untuk membingkai pokok penelitian dalam tesis ini, agar pembahasan tidak terlalu melebar dan keluar dari topik penelitian. Hal ini dilakukan mengingat objek bahasan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah sangat luas, mulai dari keuangan, legislatif, kewenangan, perda, pengawasan pemda, pemberhentian kepala daerah dan lain-lain. Oleh karena itu penting untuk terlebih dahulu penulis terangkan topik mana yang akan penulis bahas dalam penelitian ini.

Di dalam penelitian ini yang dimaksud dengan pergeseran⁵³ adalah perubahan dari kondisi semula kepada kondisi yang lain. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, ungkapan pergeseran berasal dari kata geser dan bergesern yang dapat berarti beringsut atau beralih sedikit. Pergeseran itu sendiri dapat diartikan sebagai peralihan, perpindahan atau pergantian.⁵⁴ Jadi makna pergeseran tersebut dihubungkan dengan kata kekuasaan maka dapat

⁵² Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm 33. Dikutip dari Moh Mahfud MD., *Politik Hukum... Op.Cit.*, hlm. 100.

⁵³ Ada beberapa istilah yang memiliki makna hampir sama dengan istilah pergeseran, yaitu perkembangan, peralihan, dan perubahan. Namun penulis menggunakan istilah pergeseran untuk menyatakan bahwa telah terjadi perubahan mendasar dalam politik hukum otonomi daerah tetapi tidak secara menyeluruh (sehingga istilah yang digunakan bukan perubahan), perubahannya juga mengalami fluktuatif, kadang ke arah progresif tetapi juga kadang ke arah regresif (sehingga istilah yang digunakan bukan perkembangan).

⁵⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 316.

dikatakan sebagai suatu peralihan, perpindahan atau pergantian pada suatu kekuasaan. Ungkapan pergeseran politik hukum merupakan suatu ungkapan yang masih sangat umum sifatnya, sehingga pergeseran itu dapat saja terjadi pada kekuasaan, baik dalam konteks sosial, politik, serta hukum, maupun pada lembaga-lembaga kekuasaan seperti legislatif, eksekutif atau yudikatif.

Dengan demikian, untuk mengukur ada atau tidaknya suatu pergeseran maka ada tiga unsur yang harus dipenuhi⁵⁵, yaitu adanya landasan atau dasar untuk menguji, adanya faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pergeseran, dan adanya indikasi terjadinya pergeseran. *Pertama*, unsur yang menjadi landasan utama atau barometer untuk menguji (*toetsingsgronden*) terjadinya pergeseran adalah konstitusi, yaitu lewat ketentuan-ketentuan konstitusional. *Kedua*, unsur yang berupa faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya pergeseran, yaitu paling tidak terdiri dari faktor yuridis dan politis. *Ketiga*, unsur berupa indikasi jelasnya, jika terdapat adanya faktor-faktor penyebab – baik yuridis maupun politis- yang bergeser atau tidak sesuai dengan ketentuan konstitusional maka akibatnya terjadilah bentuk pergeseran dalam implementasinya, begitu juga sebaliknya, atau tidak disebabkan faktor yuridis tetapi oleh faktor politis maka juga mengakibatkan terjadinya pergeseran dalam implementasi.

Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Otonomi daerah yaitu, kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga yang

⁵⁵ Lihat Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan daerah, Menurut Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 33-34.

dimaksud dengan pergeseran politik hukum otonomi daerah di Indonesia adalah perubahan kebijakan dasar dari pembentuk undang-undang dalam memberikan kewenangan terhadap daerah untuk mengatur daerahnya sendiri, yaitu dalam bentuk otonomi daerah. Perubahan kebijakan dasar itu berdampak pada undang-undang yang di sahkan oleh para pembentuk undang-undang, utamanya undang-undang pemerintah daerah pasca reformasi. Undang-undang itu antara lain Undang-undang No 22 tahun 1999, Undang-undang No 32 tahun 2004, dan Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Kemudian yang akan menjadi pokok bahasan penulis dalam penelitian ini dari ketiga undang-undang tersebut adalah berkaitan dengan pergeseran kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, baik pemerintah daerah kabupaten/kota maupun pemerintah provinsi. Kewenangan itu baik dalam rangka menentukan kebijakan, melakukan pengawasan, dan kewenangan lain berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian, maka yang menjadi objek penelitian adalah konsep otonomi daerah dalam undang-undang pemerintah daerah pasca reformasi, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun, tidak semua aspek dalam undang-undang tersebut penulis kaji, hanya yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Gubernur saja.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *yuridis normatif*, yang meneliti objek undang-undang pemerintahan daerah pasca reformasi, mengkajinya lalu menjelaskan bentuk pergeseran konsep otonomi daerah dari undang-undang yang ada. Kemudian melihat apa implikasi yang ditimbulkan dari pergeseran itu, hal ini dilakukan dalam rangka menemukan bentuk ideal otonomi bagi negara Indonesia.

3. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Pendekatan yuridis, dimaksudkan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah.
- b. Pendekatan historis, yaitu dengan mengkaji aspek sejarah praktek dan regulasi otonomi daerah di Indonesia sejak merdeka sampai saat ini.
- c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yaitu melakukan perbandingan antar beberapa peraturan perundang-undangan yang ada yang berkaitan dengan otonomi daerah.

4. Bahan Hukum

Sebagai penelitian yang berbentuk yuridis normatif, secara umum data yang akan dikumpulkan adalah data yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan kepustakaan baik buku, jurnal, atau media informasi lain. Namun seperti yang penulis sampaikan, sebagai penunjang informasi juga akan dilakukan wawancara kepada beberapa ahli hukum tata negara. Sumber data itu terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer, seperti teks UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, buku teks peraturan perundang-undangan lain yang terkait, yaitu UU No 22 Tahun 1999, UU No 32 Tahun 2004, dan UU No 23 Tahun 2014, yang mana ketiga undang-undang tersebut membahas tentang otonomi daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder, seperti risalah amandemen UUD 1945, risalah UU pemda, buku-buku, jurnal, media masa, dan karya ilmiah kalangan hukum yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian ini dikumpulkan dengan cara:

- a. Studi kepustakaan, terhadap bahan-bahan hukum primer maupun sekunder;
- b. Studi dokumenter, terhadap dokumen pribadi atau data arsip pemerintah;
- c. Wawancara, terhadap beberapa ahli hukum tata negara untuk memberikan kekayaan informasi terkait permasalahan yang diteliti. Target informan yang akan di wawancarai adalah Prof. Dr. Mahfud MD, S.H., S.U., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.H., Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL., dan Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Selanjutnya data yang terkumpul akan di telaah, dikaji serta dibahas untuk dilakukan perbandingan antar objek yang diteliti sehingga dapat ditarik kesimpulan darinya. Pada akhirnya hasil penelitian tersebut akan disajikan secara deskriptif kualitatif.

6. Analisa Data

Penelitian ini menggunakan analisa model interaktif yang terdiri dari kegiatan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan.⁵⁶ Pengumpulan data diawali dengan studi dokumentasi resmi terhadap peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah yang berlaku di Indonesia. Analisa dilakukan dengan cara melakukan perbandingan dan melihat pendapat-pendapat ahli yang sudah disajikan dalam bentuk bahan hukum sekunder.

Untuk metode wawancara, terlebih dahulu dilakukan pembuatan transkrip mengenai pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan kepada informan. Transkrip ini berisi pertanyaan yang berkaitan langsung dengan masalah yang diteliti dalam bentuk matriks. Kemudian berdasarkan analisa yang diperoleh dari literatur dan hasil wawancara, selanjutnya penulis melakukan proses reduksi data yaitu pemilihan, pemusatan perhatian, dan pengabstrakan berdasarkan kebutuhan untuk menjawab permasalahan. Hasil abstraksi itu lalu penulis sajikan dalam bentuk uraian deskriptif kemudian ditarik kesimpulan. Dengan metode ini, diharapkan dapat dirumuskan simpulan-simpulan yang benar-benar valid dan dapat dipertanggung jawabkan.

⁵⁶ Matthew B. Miles dan A. Michael Haberman, *Analisis Data Kualitatif*, (Jakarta: UI Press), hlm 15-20.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Politik Hukum

Hukum dan politik adalah dua entitas yang berbeda jenis kelamin, tetapi berada di satu tempat yang sama, yakni negara.⁵⁷ Hukum adalah produk politik,⁵⁸ dan setiap institusi politik, institusi ekonomi, maupun institusi sosial yang lain harus tunduk kepada hukum. Karena itulah, persoalan hukum dan politik sulit diurai dan setiap usaha untuk memilah dan mengurainya, akan ada kegagalan epistemologis yang menghadang. Akibatnya, kita kesulitan membuka kotak pandora yang memisahkan secara jelas antara politik dan hukum.⁵⁹

Satjipto Rahardjo mengemukakan, bahwa dalam melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum ternyata subsistem politik memiliki energi yang lebih besar dari pada hukum, yang berarti bahwa jika hukum harus berhadapan dengan politik, maka ia berada dalam kedudukan

⁵⁷ Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, Cetakan kesatu, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2014), hlm. 83.

⁵⁸ Mengenai hal ini masih terdapat perdebatan baik di kalangan ahli ataupun praktisi, ada yang berpendapat bahwa hukum adalah produk politik dalam artian hukum adalah hasil kesepakatan politik para pembuatnya yang tidak lepas dari konfigurasi politik yang melatar belakangnya. Namun, ada juga pendapat yang mengatakan bahwa hukum terpisah sama sekali dengan politik ataupun entitas lain, karena hukum berdiri sendiri dengan logikanya tanpa intervensi dari apapun.

⁵⁹ Setidaknya ada beberapa alasan mengapa hukum dan politik sulit dipisahkan dan harus tetap bersama, yaitu: hukum adalah produk politik; setelah hukum dibentuk oleh institusi politik maka sikap politik terhadap hukum yang telah dibuatnya adalah patuh; antara institusi hukum dan institusi politik harus tetap berkordinasi karena untuk menegakkan hukum maka topangan secarakelembagaan dan keuangan berasal dari institusi politik; pemilihan atau penempatan pimpinan lembaga-lembaga hukum adalah dilakukan oleh lembaga politik yaitu DPR; hubungan antara keduanya adalah koordinasi bukan intervensi; hukum dan politik saling mendorong untuk mewujudkan masyarakat yang tertib. Lihat Sarifuddin Sudding, *Ibid.* hlm. 85-86.

yang lebih lemah.⁶⁰ Daniel S. Lev seperti dikutip Satjipto Rahardjo, mengemukakan hal ini sebagai berikut:

*“untuk memahami sistem-sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik, kita harus mengerti mulai dari bawah, untuk mengetahui macam peran sosial dan politik apakah yang diberikan orang kepadanya, fungsi-fungsi apa yang boleh dilakukannya, yang didorong untuk dilakukannya, dan yang dilarang untuk dijalankannya”.*⁶¹

Pada negara yang baru didirikan, kegiatan politik merupakan sesuatu yang menyita perhatian karena ia merupakan aktivitas yang dijalankan untuk mengorganisasikan dan mengarahkan sumber-sumber daya guna mencapai tujuan masyarakat. Karakter dari keadaan ini ialah mengutamakan tujuan, isi dan substansi, di atas prosedur atau cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.⁶²

Politik hukum yang merupakan bagian dari objek kajian ilmu hukum,⁶³ belum mendapat perhatian yang memadai hingga tahun 1999.⁶⁴ Meskipun tidak sedikit para ahli yang sudah melontarkan pikiran dan pandangannya tentang politik hukum, tetapi pada umumnya pikiran dan pandangan mereka masih bersifat parsial dan belum menunjukkan suatu pandangan yang tersusun secara bulat dan komprehensif. Umumnya, pikiran

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), hlm. 71.

⁶¹ Danies S. Lev, *Islamic Courts in Indonesia*, (Barkeley: University of California Press, 1972), hlm. 2. Dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ Mengenai pendapat ini dikemukakan oleh beberapa orang ahli Hukum, diantaranya Moh Mahfud MD, Satjipto Rahardjo, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Lihat Moh Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum; Studi terhadap Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi pada Pascasarjana UGM, 1993, hlm. 1.

⁶⁴ Hal ini dapat dimaklumi, mengingat salah satu kajian politik hukum adalah mengungkap karakter produk hukum yang disahkan dalam suatu periode pemerintahan. Mengingat pada masa oder lama dan orde baru kebebasan berbicara dan berekspresi sangat dibatasi maka pembicaraan terkait produk hukumpun belum mendapatkan kebebasan.

mereka masih tersaji dalam artikel-artikel lepas, atau menjadi bagian dari sebuah buku “bunga rampai” yang hanya memandang dari segi-segi tertentu.⁶⁵

Studi mendalam dan sistematis-metodologik tentang politik hukum di Indonesia mempunyai arti sangat penting untuk dilakukan bukan saja dari sudut akademis, tetapi juga dari sudut praktis dalam kehidupan bernegara. Arti penting ini merupakan sesuatu yang wajar karena sejak semula Indonesia didirikan di atas prinsip “negara hukum”, sesuai dengan penegasan butir pertama dari tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara, bahwa “negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”.⁶⁶ Penegasan yang demikian ini dengan sendirinya menjadi perspektif resmi dari pembangunan dan pembinaan hukum nasional.

Pembahasan mengenai politik hukum sesungguhnya ingin menjelaskan bagaimana kedudukan politik terhadap hukum dan sebaliknya. Hingga saat ini para ahli masih berbeda pendapat mengenai kedudukan tersebut. Ada yang berpendapat, bahwa kedudukan politik terhadap hukum berada dalam posisi *Interplay* (saling mempengaruhi).⁶⁷ Selain itu, ada pula yang berpendapat bahwa posisi hubungan antara politik dan hukum adalah

⁶⁵ Moh. Mahfud MD., *Ibid.*

⁶⁶ Penjelasan umum UUD 1945.

⁶⁷ Kajian-kajian seosial mengenai hukum maupun pemikiran kritis mengenai hukum sama-sama berasumsi bahwa hukum tidak terletak di dalam ruang hampa. Hukum terletak dalam ruang sosial yang dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan diluar hukum. Lihat Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Erlangga, 2014), hlm. 25.

terpisah sama sekali. Hans Kelsen misalnya, menegaskan keterpisahan tersebut dengan menyebut hukum sebagai unsur yang bersifat otonom.⁶⁸

Micheal D. Bayles melihat hubungan politik dan hukum dari tiga pola interaksi yang terbangun diantara keduanya.⁶⁹ Pola pertama, adalah pola empiris, yaitu pola dimana politik mempunyai pengaruh yang sangat besar di dalam proses pembentukan konstitusi. Di sini dapat dikatakan bahwa politik membentuk hukum. Pola yang kedua, adalah pola hubungan yang bersifat analitis, yaitu pola yang menggambarkan hukum membutuhkan kekuasaan politik agar dapat berlaku efektif. Pola ini, meskipun diakui oleh Hans Kelsen tetapi ia menolak adanya ketergantungan hukum terhadap politik dengan alasan efektifitas tersebut. Kelsen berpendapat, bahwa meskipun banyak kalangan yang berpendapat adanya korelasi antara kekuasaan dan efektifitas hukum, menurut teori yang dibangunnya, hukum merupakan tatanan atau organisasi kekuasaan yang bersifat khas dan spesifik.⁷⁰ Pola yang ketiga, adalah pola hubungan yang bersifat normatif. Di dalam pola ini, politik harus menyediakan kekuatan normatif bagi berlakunya hukum.

Penegasan hubungan politik dan hukum ini perlu dilakukan agar dapat dipahami di bagian mana saja politik dapat berjalan dengan hukum dan dibagian mana saja politik memang harus berpisah dengan hukum. kecenderungan ini ditangkap oleh Mahfud MD ketika menjawab pertanyaan-

⁶⁸ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009). Hlm. 7.

⁶⁹ Micheal Bayles, *Law and Politics*, (New York: Clarendon Press, 2001), hlm. 137.

⁷⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1989), hlm. 175.

pertanyaan yang diajukan seputar ketidak berdayaan hukum di hadapan politik, sebagaimana ia kemukakan:

“Tidak sedikit dari mahasiswa hukum yang heran dan masygul ketika melihat bahwa hukum ternyata tidak seperti yang dipahami dan dibayangkan ketika dibangku kuliah. Mereka heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif...⁷¹

Menjawab problematika hubungan hukum dan politik, Theo Huijbers mengemukakan pandangannya tentang posisi hukum terhadap kekuasaan (politik) sebagai berikut: *Pertama*, hukum tidak sama dengan kekuasaan. Pandangan ini didasarkan kepada alasan bahwa hukum akan kehilangan arti bila disamakan dengan kekuasaan, sebab hukum bermaksud menciptakan suatu aturan masyarakat yang adil, berdasarkan hak-hak manusia sejati. Menurut Huijbers, tujuan itu hanya tercapai kalau pemerintah mengikuti norma-norma keadilan dan mewujudkan suatu aturan yang adil dan melalui undang-undang. Dari situ Huijbers menyimpulkan bahwa hukum berada di atas pemerintah dan karenanya pemerintah harus bertindak sebagai pelayan hukum, dan bukan

⁷¹ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta Rajawali Pers, 2009), hlm. 9.

penguasa hukum.⁷² Di samping itu, hukum tidak hanya membatasi kebebasan individual terhadap kebebasan individual yang lain, tetapi juga kebebasan pihak yang berkuasa.⁷³ *Kedua*, hukum tidak melawan pemerintah negara, akan tetapi sebaliknya membutuhkan keberadaan pemerintah untuk mengatur hidup bersama.

Pandangan Huijibers di atas, walaupun mengakui adanya pengaruh politik atau kekuasaan terhadap hukum, namun dalam batasan praktis, pengaruh itu tidak dapat mencampuri eksistensi hukum. Hukum bersifat mengikat sekalipun terhadap negara yang membuat hukum itu sendiri.⁷⁴ Pandangan Huijibers itu agaknya memiliki kesamaan dengan konsep *rechtsstaat* yang berkembang di Eropa Kontinental. Sebagaimana dikemukakan oleh Waldemar Besson dan Gotthard Jasper, bahwa di dalam negara demokrasi yang menganut prinsip *rule of law* atau *rechtsstaat*, pemegang kekuasaan terikat oleh hukum dan keadilan.⁷⁵

Secara etimologi, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang berasal dari dua kata *recht* dan *politiek*. Istilah *recht* telah diakui secara umum bermakna hukum, sedangkan *politiek* yang bermakna politik yang pada masa awal kemunculannya

⁷² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kelima, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2000), hlm. 286.

⁷³ Muhammad Luthfi, *Politik Hukum Pertanahan dalam Perspektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, Cetakan Kesatu, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015). Hlm. 36.

⁷⁴ Theo Huijibers, *Filsafat Hukum*, Cetakan Kesebelas, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 12.

⁷⁵ Lihat Muhammad Luthfi, *Op.Cit.*

politik dipahami sebagai ilmu yang mempelajari pengelolaan polis (*politea*).⁷⁶ Namun, definisi tersebut mengalami pergeseran ketika organisasi kekuasaan dalam hal ini adalah negara, mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam kehidupan manusia. Isu kekuasaan semakin memiliki daya tarik ketika paham demokrasi muncul dan membuka kemungkinan semua orang mengakses kekuasaan.⁷⁷

Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa membuat definisi tentang politik hukum sama tidak sederhananya dengan membuat definisi tentang hukum, meskipun telah banyak ahli yang memberikan definisi namun masing-masing ahli juga terdapat perbedaan. Lebih lanjut, dia mengemukakan secara umum politik hukum dimaknai bagaimana hukum akan dan seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya di dalam politik nasional dan bagaimana hukum difungsikan.⁷⁸

Selanjutnya Moh Mahfud MD mengemukakan, bahwa dari berbagai definisi politik hukum yang dikemukakan para ahli ternyata memiliki substansi yang sama, sehingga menurutnya politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁷⁹ Dengan demikian, politik hukum adalah pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan

⁷⁶ Sedangkan dalam bahasa Arab politik berasal dari kata *siyasa*, yang berarti mengatur. Lihat Ma'sum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, Tesis pada Pascasarjana Hukum UII Yogyakarta, 2008. hlm. 38.

⁷⁷ M. Hasbi Ash Shidiki, *Op.Cit.*

⁷⁸ Moh Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gramedia, 1999), hlm. 29-30.

⁷⁹ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum Op.Cit.* hlm. 1.

tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.⁸⁰

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.⁸¹ Sedangkan secara terpisah, A.S.S. Tambunan mengemukakan, bagaimana seharusnya politik hukum Indonesia dilaksanakan dalam rangka negara hukum yang sosialis demokratis, menurutnya ada beberapa persyatan yaitu berturut-turut persyaratan tentang kepastian hukum, asas kebersamaan, asas demokrasi dan asas pelayanan publik atau umum.⁸²

Atas dasar beberapa pendapat yang telah dikutip di atas, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum otonomi daerah juga lahir dari konfigurasi politik yang dianut dan berkembang dari masa ke masa sampai era reformasi (pasca orde baru). Namun pokok kajian dalam tesis ini hanya berkaitan dengan politik hukum otonomi daerah era reformasi saja, karena telah banyaknya kajian-kajian baik dalam bentuk buku atau karya ilmiah lain yang ditulis pra reformasi. Tiap-tiap rezim yang berkuasa menerapkan hukum bidang otonomi daerah berdasarkan konfigurasi politik yang sedang diterapkan oleh penguasa

⁸⁰ Tujuan NKRI yaitu: Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, Mencerdaskan kehidupan bangsa, Ikut melaksanakan ketertiban dunia. Lihat alinea kelima Pembukaan UUD 1945

⁸¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 56.

⁸² ASS. Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, (Jakarta: Puporis Publisher, 2002), hlm. 269.

yang oleh Mahfud MD setelah melihatnya secara empirik berpendapat bahwa hukumlah yang seharusnya merupakan produk politik sehingga karakter produk hukum dan penegakannya akan sangat dibutuhkan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya.⁸³

Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum adalah adanya keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.⁸⁴ Politik hukum berhubungan dengan kebijaksanaan untuk menentukan kaidah-kaidah hukum yang sesuai dengan ideologi penguasa. Lebih lanjut menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dicapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁸⁵ Pendefinisian dari Satjipto Rahardjo ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Teuku Muhammad Radhie, bahwa politik hukum adalah suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah pembangunan hukum yang dibangun.⁸⁶

Sedangkan Padmo Wahjono, mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk atau isi dari hukum yang akan

⁸³ Moh Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gema Media & Yayasan IKAPI & The Ford Foundation, 1999), hlm. 154-155.

⁸⁴ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.* hlm. 34.

⁸⁵ Satjipto memandang hukum tidak hanya dari teks-teks resmi dalam undang-undang, namun dia melihat hukum dari kacamata sosiologi hukum, dimana hukum adalah salah satu bagian dari sekian banyak elemen di dalam masyarakat.

⁸⁶ Teuku Muhammad Radhie, "Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional", dalam Majalah *Prisma* No. 6 Tahun II, Desember 1973, hlm. 3. Dikutip dari Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum.... Op.Cit.*

dibentuk.⁸⁷ Definisi ini masih bersifat abstrak yang kemudian dilengkapi dalam sebuah artikelnya di Majalah Forum Keadilan yang berjudul “*Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*”, dalam artikel tersebut Padmo Wahyono menjelaskan, bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini, kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.⁸⁸

Dari kedua definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa menurut Padmo Wahyono politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu, dengan demikian, politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang dan baru pada tahap cita-cita (*ius constituendum*).⁸⁹

Dengan demikian, menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: *Petama*, tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem yang ada?, *Kedua*, cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai dalam mencapai tujuan tersebut?, *Ketiga*, kapan waktunya hukum itu perlu dirubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan?, *Keempat*, dapatlah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita

⁸⁷ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160. Lihat Moh Mahfud MD, *Ibid*.

⁸⁸ Padmo Wahyono, “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”, *Forum Keadilan*, No. 29/1991, hlm. 65.

⁸⁹ Lihat Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Op.Cit.* hlm. 26.

memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.⁹⁰

Berdasarkan uraian di atas, menurut Daniel S. Lev ruang lingkup atau kajian politik hukum adalah sebagai berikut:⁹¹

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang dan telah ditetapkan;
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Ruang lingkup pertama, merupakan tahap awal dari kajian politik hukum. Pada tahap ini untuk mengetahui apakah nilai-nilai (*values*) dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat telah diakomodir oleh penyelenggara negara yang merumuskan politik hukum atau bahkan mungkin sebaliknya. Kajian dalam bidang ini perlu untuk dilakukan karena secara substansi, hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum akan sangat kuat. Bila ia dikaitkan dengan teori keberlakuan hukum, hukum yang baik tentunya harus memenuhi syarat filosofis, sosiologis, yuridis, bahkan historis, tanpa terkecuali

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.* hlm. 358-359.

⁹¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan.* (Jakarta: LP3ES, 1990), hl, 126. Lihat juga Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Op.Cit.* hlm. 51-52.

dalam proses pembuatan undang-undang sebagai produk hukum. Dalam khasanah ilmu hukum suatu perundang-undangan dapat diakui eksistensinya bila ia mempunyai keabsahan dari landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.⁹²

Pada tahap inilah disiplin politik hukum mengajak kita untuk mengetahui bahwa hukum syarat dengan warna politik atau lebih tepatnya bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari proses politik (*law as a product of political process*). Oleh karena itu, hukum tidak boleh diterima begitu saja apa adanya (*taken for granted*) tanpa mempertimbangkan latar belakang yang bersifat non hukum, yang kemudian sangat determinan dalam mempengaruhi bentuk dan isi suatu produk hukum tertentu.

Sekali lagi, bahwa dari uraian di atas dapat disimpulkan politik hukum adalah termasuk bagian dari disiplin ilmu hukum karena dalam alam demokrasi hukum merupakan produk politik. Moh Mahfud MD⁹³ mengemukakan bahwa hukum merupakan produk politik sehingga dipandang sebagai kristalisasi dari proses interaksi atau pergulatan kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Meskipun secara ideal ada pandangan bahwa aturan main politiklah yang harus tunduk pada kebutuhan hukum, namun hukumlah yang sebenarnya

⁹² Keabsahan secara filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang dalam UUD 1945 nilai-nilai tersebut tercermin dalam apa yang disebut dengan cita hukum (*rechtsidee*). Keabsahan sosiologis (*soziologische geltung*) adalah apabila berlakunya tidak hanya karena paksaan penguasa tetapi juga karena diterima masyarakat. Keabsahan yuridis (*juristische geltung*) adalah apabila ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Lihat Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-dasar dan Pembangunannya*, (Yogyakarta: Kansius, 1998), hlm. 4.

⁹³ Moh Mahfud MD. *Hukum dan Pilar.... Op.Cit.* hlm. 154-155.

merupakan produk politik sehingga karakter produk hukum dan penegakannya akan sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatar belakanginya.⁹⁴

Menurut Max Weber, hukum tidak dapat lepas dari kepentingan-kepentingan dan pengaruh, termasuk kepentingan dan pengaruh politik. Hal inilah yang memunculkan tesis bahwa hukum itu dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan, baik itu kepentingan material maupun kepentingan-kepentingan ideal, dan menurut pendapatnya hukum juga sangat dipengaruhi oleh cara berfikir kelas-kelas sosial dan kelompok-kelompok yang berpengaruh termasuk partai politik.⁹⁵ Bahkan secara ekstrim Griffiths mengatakan bahwa suatu undang-undang tidak akan pernah ada tanpa ada suatu keputusan politik, begitu pula rincian undang-undang akan menentukan pula pengaruh suatu kebijakan politik.⁹⁶

Ada tiga kemungkinan asumsi dasar hubungan subsistem antara politik dan hukum, yaitu:

1. Hukum determinan atas politik, dalam arti politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum, sehingga permainan politik apapun bentuknya haruslah tunduk pada aturan hukum dan hukum haruslah menyediakan seperangkat aturan main untuk semua kehidupan politik;
2. Politik determinan atas hukum, dalam arti politiklah yang menentukan kehidupan hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa hukum tidak lain merupakan produk politik, sehingga kalimat-kalimat hukum tidak lain merupakan kehendak-kehendak dari politik yang saling bersaing. Di sini hukum dilihat secara empiris (*das sain*) sebagai politik hukum, bukan hukum sebagai keharusan (*das solen*);

⁹⁴ Moh Mahfud MD menjelaskan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsive sedangkan konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang ortodeks atau konservatif. Moh Mahfud MD, *Politik Hukum Op.Cit.* hlm. 7.

⁹⁵ Max Weber dalam Agung dan Asep, *HAM, Kejahatan Negara, dan Impleralisme Modal*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. XXII.

⁹⁶ Muchtar Luthfi, *Op.Cit.* hlm. 46.

3. Hukum dan politik terjadi hubungan yang independen atau saling tergantung, dimana keduanya dianggap sebagai subsistem yang mempunyai kedudukan atau kekuatan seimbang. Adagiumnya adalah hukum tanpa kekuasaan politik akan lumpuh dan kekuasaan politik tanpa hukum itu akan menimbulkan kezaliman atau kesewenang-wenangan.⁹⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, norma hukum dapat berlaku karena beberapa pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan bersifat administratif. Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riele machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan yuridis yang kuat, tetapi tanpa dukungan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan kata lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power teori*), yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan.

Apabila suatu norma hukum telah mendapat dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya, sudah cukup menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik. Dari segi sosial, bilamana keberlakuan norma yang telah mendapat persetujuan politik, maka akan diuji

⁹⁷ Mohammad Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Dikutip dari Ma'sum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan.... Op.Cit.* hlm. 46-47.

kembali oleh masyarakat, apakah bertentangan dengan konstitusi, yang mengakibatkan atau menimbulkan kerugian konstitusional masyarakat. Karenanya segala peraturan perundang-undangan, memang memerlukan persetujuan politik dan merupakan keputusan politik, tetapi juga mesti mendapatkan keseimbangan secara filosofis, dengan sudut pandang keadilan.⁹⁸

Dengan demikian, berkaitan dengan tujuan politik hukum otonomi daerah di Indonesia, dalam rangka mempercepat kesejahteraan rakyat, maka segala bentuk perubahan peraturan perundang-undangan di bidang otonomi daerah terus bergerak secara dinamis, sejalan dengan interaksi yang dibangun oleh pemerintah pusat dan daerah serta konfigurasi politik yang ada. Peraturan perundang-undangan tersebut mengikuti politik hukum perundang-undangan pemerintah. walaupun sangat tidak mudah, untuk mengendalikan perilaku-perilaku dan otoritas dari para pembuat undang-undang.

Biasanya politik hukum dimensi normatif-operasional dituangkan dalam bentuk hukum negara (*state law*), yakni hukum yang secara institusional merupakan produk yang digodok dan dijadikan hukum positif oleh para aparat negara (*state apparatus*). Karena itu, tidak secara otomatis substansi yang menjadi kebijaksanaannya akan sesuai dengan cita rasa keadilan rakyat banyak. Malahan cukup sering keberadaannya dianggap sebagai suatu produk politik yang dirasa asing bagi rakyat.

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 240.

Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi suatu rezim dan dijadikan retorika politik belaka untuk mendapat pengakuan konstitusional, bahkan lebih jauh lagi disiapkan untuk membuat kekuasaannya menjadi lestari. Sebab dalam banyak hal politik hukum dibuat hanya karena harus dibuat (*by will*), bukan dibuat untuk memenuhi cita rasa keadilan (*by justice*) dan melindungi hak-hak asasi rakyat (*by facilitative*). Selain itu, proses pembuatannya kadang-kadang bersifat *nonparticipative*, artinya hanya mereka yang terbatas dan terpilih yang memiliki otoritas pembuatan konsep politik hukum itu saja, tanpa melibatkan segala unsur kelompok-kelompok sosial masyarakat.⁹⁹

B. Negara Kesatuan

Ditinjau dari perspektif sejarah, bentuk negara kesatuan dalam kenyataannya bukanlah hal yang baru, karena bentuk negara kota (polis) pada zaman Yunani kuno pun berbentuk negara kesatuan. Negara kesatuan modern yang tertua telah muncul di Eropa seperti Inggris dan Perancis.¹⁰⁰ Di Indonesia, pada waktu para Pendiri Negara (*the Founding Fathers and Mothers*) membahas rancangan Undang-Undang Dasar sebuah negara yang akan didirikan, dibicarakan pula bentuk negara yang akan dipilih. Pembahasan terkait bentuk negara ini merupakan salah satu pembahasan yang menyita waktu dan energi yang cukup banyak, mengingat bentuk negara merupakan

⁹⁹ Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 111-112.

¹⁰⁰ CF. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of the History And Existing Form*, Fifth Printed, (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1960), hlm. 78.

bagian terpenting dari negara yang akan didirikan ketika itu. Seperti diketahui, dalam teori hukum tata negara dikenal adanya bentuk negara konfederasi, federasi, dan bentuk negara kesatuan. Dalam negara kesatuan ada yang menganut sistem sentralisasi dan ada yang menganut sistem desentralisasi.¹⁰¹

Wacana bentuk negara federal, sesungguhnya juga pernah mengemuka dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Moh. Hatta yang mula-mula memiliki gagasan mengenai bentuk negara federal ini. Namun, gagasan dari Bung Hatta tidak mendapatkan respon positif dari peserta sidang lain. Pada Sidang Pertama tanggal 29 Mei 1945, yang membicarakan tentang dasar negara Indonesia, Moh. Yamin telah berbicara mengenai hal itu secara mendalam dan cukup lama. Yamin dengan tegas mengatakan bentuk negara Indonesia yang merdeka-berdaulat itu ialah suatu republik Indonesia yang tersusun atas paham unitaris.¹⁰² Salah satu alasan Yamin bahwa pada masa itu, lebih baik semua tenaga sumber daya manusia dikerahkan ke Pusat. Daerah dalam arti federal tidak mungkin menyelenggarakan pemerintahan, karena sumber daya manusianya kurang.¹⁰³

Pada sidang lanjutan tanggal 13 Mei 1945, Soepomo dengan tegas menolak bentuk negara federal:

“bahwa negara secara federal kita tolak karena dengan mengadakan federal itu bukanlah mendirikan satu negara, tetapi beberapa negara. Sedangkan kita hendak mendirikan satu negara.

¹⁰¹ HRT. Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 3.

¹⁰² Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nanie Hudawati (Penyunting), *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), hlm. 28.

¹⁰³ Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2000), hlm. 11.

Jadi tidak membicarakan “*eenheidsstaat*” atau “*bondstaat*”. Jika benar bahwa *bondstaat* juga satu negara belaka, maka lebih baik kita tidak memakai etiket “*eenheidsstaat* atau *bondstaat*”, oleh karena perkataan-perkataan itu menimbulkan salah paham.”¹⁰⁴

Para pendiri negara yang menjadi anggota Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK)¹⁰⁵ menyadari bahwa negara yang akan didirikan itu merupakan kepulauan, yang terdiri dari sekitar 13.500 pulau besar dan kecil. Selain itu, disadari pula bahwa tingkat pendidikan penduduknya masih rendah. Bahkan sebagian besar penduduknya masih buta huruf.

Akhirnya setelah melalui perdebatan yang panjang, dalam sidang BPUPK disepakati bentuk negara yang dipilih, yaitu negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Pilihan tersebut dilandasi oleh pertimbangan yang mendalam.¹⁰⁶

Di samping itu, bentuk negara kesatuan juga tidak dapat dipisahkan dari sumpah pemuda yang dilakukan dalam kongres pemuda tanggal 28 Oktober 1928. Putusan kongres pemuda-pemuda Indonesia tersebut berbunyi:

- Pertama* : Kami putra dan putri Indonesia mengaku bertumpah darah yang satu, tanah Indonesia;
- Kedua* : Kami putra dan putri Indonesia mengaku berbangsa yang satu bangsa Indonesia;

¹⁰⁴ Saafroedin Bahar, dkk, *Op.Cit.* lihat Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 47-48.

¹⁰⁵ Dalam beberapa bahan yang terkait dengan sejarah ketatanegaraan Indonesia, kita sering mendengar bahwa badan ini bernama Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), namun menurut Sri Soemantri dan Saldi Isra, badan itu tanpa ada kata Indonesia dibelakangnya sehingga disingkat BPUPK. Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Mode Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 5.

¹⁰⁶ HRT. Sri Soemantri M, *Op.Cit.*

Ketiga : Kami putra dan putri Indonesia menjunjung bahasa persatuan, bahasa Indonesia.

Kongres pemuda yang berhasil membuat putusan bersejarah tersebut dihadiri oleh para pemuda, baik laki-laki maupun perempuan, dari seluruh nusantara. Ada *Jong Ambon, Jong Celebes, Jong Somatra*, dan ada pula wakil-wakil pemuda dari daerah atau kepulauan lain. Oleh karena itu, pada waktu dibentuk BPUPK anggota-anggotanya berasal dari berbagai daerah atau berbagai pulau. Bahkan proklamasi kemerdekaan Indonesia, juga ditandatangani oleh Ir. Soekarno dan Drs. Moh Hatta, sebagai ketua dan wakil ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yang anggota-anggotanya berasal dari berbagai daerah atau kepulauan di Indonesia.¹⁰⁷

Pengalaman pahit pernah mewarnai sejarah perjalanan bangsa Indonesia dalam kaitannya dengan bentuk negara ini, ketika Belanda dengan keras menunjukkan kepada dunia bahwa republik yang kita proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 itu sudah runtuh. Republik Indonesia sudah tidak lagi memiliki kekuatan. Belanda tidak henti-hentinya merongrong Republik Indonesia. Belanda secara terus menerus membuat “negara” dalam wilayah Republik Indonesia yang telah diakui secara *de facto* dalam perjanjian Linggarjati.¹⁰⁸

Dengan disetujuinya hasil-hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 2 November 1949 di Den Haag Belanda, maka pada 27 Desember 1949 dilakukan penandatanganan naskah “penyerahan” kedaulatan dari pemerintah

¹⁰⁷ *Ibid.* hlm. 4.

¹⁰⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah... Op.Cit.* hlm. 48.

Belanda.¹⁰⁹ Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) terdiri dari 16 negara bagian, masing-masing mempunyai luas daerah dan jumlah penduduk yang berbeda-beda, yaitu enam negara bagian (Negara Republik Indonesia) dengan wilayah menurut *status quo* yang tercantum dalam persetujuan Renville tanggal 17 Januari 1948, Indonesia Timur, Pasundan, Jawa Timur, Madura, Sumatra Timur, Sumatra Selatan, dan Sembilan satuan kenegaraan yang berdiri sendiri, yaitu Jawa Tengah, Bangka Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur. Di antara negara-negara bagian yang terpenting, selain Republik Indonesia yang memiliki daerah terluas dan penduduk terbanyak, ialah Negara Sumatra Timur, Negara Sumatra Selatan, Negara Pasundan, dan Negara Indonesia Timur. Republik Indonesia (Yogyakarta) kedudukannya merosot dari ibukota negara RI Proklamasi menjadi Ibu Kota Negara Bagian RI yang merupakan salah satu dari enam belas negara bagian RIS.

Pembentukan negara federal pada masa itu, tidak dilakukan dengan sepenuh hati. Namun, hanya sebagai sarana dari Van Mook (wakil Belanda) untuk memecah belah Indonesia, karena Belanda ingin menancapkan kembali kekuasaannya pada Indonesia. Sehingga keberadaan negara federal ketika itu tidak bertahan lama hanya lebih kurang delapan bulan. Pertengahan tahun 1950 hanya tersisa tiga negara bagian, yaitu Negara Bagian RI, Negara Bagian Sumatra Timur, dan Negara Bagian Indonesia Timur. Kemudian setelah Negara Bagian Sumatra Timur dan Negara Bagian Indonesia Timur setuju

¹⁰⁹ Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif Negara Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hlm. 43.

bergabung dengan NKRI, maka RIS mengadakan persetujuan dengan negara Bagian RI untuk mewujudkan negara kesatuan dengan mengubah konstitusi dari konstitusi RIS menjadi Undnag-Undang Dasar Sementara (UUDS).¹¹⁰ Disusul dengan proklamasi pembentukan negara kesatuan RI oleh Presiden Soekarno di hadapan sidang senat dan DPRS di Jakarta pada 15 Agustus 1950.¹¹¹

Menurut catatan Bank Dunia (*World Bank*), dari 116 negara yang termasuk kedalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk negara kesatuan. Cohen dan Peterson mengemukakan bahwa

*“Unitary systems need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified geographical jurisdictions. In unitary system, the center maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units”*¹¹²

Dari uraian di atas, dapatlah dipahami bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketudukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

¹¹⁰ Adapun isi dari UUDS ini tidak jauh berbeda dengan Konstitusi RIS, hanya yang berkaitan dengan bentuk negara federalnya saja yang diubah dengan bentuk negara kesatuan.

¹¹¹ Ide Anak Agung Gde Agung, *Dari Negara Indonesia Timur ke Republik Indonesia Serikat*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985), hlm. 71.

¹¹² Sadu Wasistiono, “Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)”, dalam *Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah*, Volume I, Edisi Kedua, 2004, hlm. 9. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah ... Op.Cit.*, hlm. 27.

berlaku, akan terjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (prinsip *unitary of command*).¹¹³ Oleh karena itu agar tidak sewenang-wenang, aktifitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang, sehingga segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat harus berdasarkan pada undang-undang yang telah disepakati tersebut.¹¹⁴

Menurut Imam Mahdi, negara kesatuan apabila ditinjau dari susunannya yang terdiri dari susunan tunggal, yang artinya bukan terdiri dari beberapa negara bagian, jadi pada prinsipnya kekuasaan ada pada pemerintah pusat, dengan demikian tidak ada negara dalam negara, pemerintah pusat yang ada pada tingkat tertinggi untuk memutuskan sesuatu dalam negara tersebut.¹¹⁵ Negara kesatuan adalah negara yang merdeka dan berdaulat dalam wilayah tersebut, pemerintah yang berkuasa adalah pemerintah pusat.

CF Strong mengatakan, bahwa negara kesatuan adalah negara yang diorganisasikan di bawah suatu pemerintah pusat. Kekuasaan apapun yang dipaksakan oleh undang-undang yang memberikan kekuasaan khusus kepada bagian-bagiannya. Lebih lanjut Strong menjelaskan, bahwa negara kesatuan menganut paham *unitary* dalam arti “*the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power*”.¹¹⁶

¹¹³ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cet. Ke-satu, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 1.

¹¹⁴ Dalam konteks negara Indonesia, Undang-undang dibuat oleh DPR dan Presiden, dan untuk undang-undang tertentu dimungkinkan keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Termasuk dalam bidang otonomi daerah ini, DPD berhak untuk ikut serta.

¹¹⁵ Imam Mahdi, *Hukum Tatanegara Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Teras, 2011), hlm. 98.

¹¹⁶ CF. Strong, *Ibid.* hlm. 61.

Dilihat dari segi susunannya, negara kesatuan bukanlah negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Menurut Abu Daud Busrah, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, didalam negara kesatuan juga hanya ada satu pemeritahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”¹¹⁷ Hal ini sejalan dengan pendapat Meriam Budiardjo bahwa negara kesatuan ialah kedaulatan tidak terbagi atau kekuasaan pemerintah pusat tidak dibagi.¹¹⁸

Kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan sistem pemerintahan yang bersifat desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi-bagi kedaerah kekuasaan atau dipusatkan di pemerintah pusat.¹¹⁹ Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara

¹¹⁷ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Ke-satu, (Bandung: Binacipta, 1974), hlm. 188.

¹¹⁸ Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan Ke-Enam, (Jakarta: PT. Gramedia, 1981), hlm. 140.

¹¹⁹ Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; Studi terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*, Cetakan Ke-Satu, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 29.

lansung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹²⁰

Menurut pembawaannya, esensi negara kesatuan merupakan negara dengan sentralisasi kekuasaan, yang kedaulatan intern dan eksternya tidak terbagi dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi oleh kekuasaan lain. Sebaliknya esensi negara serikat merupakan negara dengan desentralisasi kekuasaan, yang kedaulatan internnya terbagi dan kekuasaan pemerintah federal dibatasi oleh kekuasaan negara-negara bagian.¹²¹ Dan demi menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.¹²²

Thorsten V. Kalijarvi mengemukakan, bahwa negara kesatuan dengan sifat sentralisasi ialah negara yang seluruh kekuasaannya dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah

¹²⁰ Fahmi Amrusyi, "otonomi dalam negara kesatuan", dalam Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta: Media Sarana Press, 1987), hlm. 56.

¹²¹ *Ibid.* hlm. 97.

¹²² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 21.

pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian-bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.¹²³

Menurut Juniarto, ada beberapa asas yang digunakan dalam kaitannya dengan hubungan kepala daerah dan negara kesatuan, asas-asas itu adalah¹²⁴:

Pertama, ada urusan-urusan tertentu yang diserahkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Di samping itu, masih ada urusan-urusan di daerah yang tidak dijadikan sebagai urusan rumah tangga daerah, tetapi tetap merupakan urusan pemerintah pusat;

Kedua, terhadap urusan yang telah diserahkan kepada daerah sebagai urusan rumah tangga sendiri, pemerintah pusat beserta semua alat perlengkapan pemerintah lokal administrative, pada dasarnya tidak lagi berhak mencampuri penyelenggaraan dalam hal mengatur dan mengurus urusan-urusan tersebut;

Ketiga, pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri yang bersangkutan, dalam menyelenggarakan urusan-urusan tersebut sudah barang tentu harus melalui tata cara yang telah ditentukan dalam peraturan pemerintah pusat yang ada, dan tidak boleh pula menyimpang dari dan/atau melanggar batas-batas wewenang yang diberikan serta kepentingan

¹²³ Thorsten V Kalijarvi, *Forms and types of Government*, in Roy and Joseph S. Roucek, *An Introduction to Politic*, (New York: 1951), page 198.

¹²⁴ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, (Bandung: Offset Alumni, 1979), hlm. 209-2011.

nasional. Berhubung dengan itu meskipun kepadanya telah diberikan hak untuk mengatur dan mengurus-urusan tersebut sebagai urusan rumah tangganya sendiri, masih perlu diadakan pengawasan, baik preventif maupun refresif;

Keempat, pengawasan itu hanya boleh dilakukan oleh alat-alat perlengkapan yang ditunjuk untuk itu. Alat perlengkapan ini dapat berupa alat perlengkapan pemerintah pusat dalam arti benar-benar berkedudukan di pusat atau dapat pula berupa alat perlengkapan pemerintah lokal administrative pusat yang ada di daerah, atau dapat juga alat perlengkapan pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tingkat atasannya. Bagian terakhir ini khususnya untuk menjaga agar jangan sampai ada penyimpangan terhadap kepentingan pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri tingkat atasnya yang bersangkutan;

Kelima, berhubung ada urusan-urusan di daerah yang masih tetap urusan pemerintah pusat, maka di daerah akan selalu tetap perlu dibentuk satuan-satuan pemerintah lokal administratif yang menurut wewenang masing-masing bertugas menyelenggarakan urusan-urusan tertentu, yaitu berupa jawatan-jawatan vertikal yang akan berpusat kepada masing-masing direktorat pada kementrian-kementrian yang bersangkutan. Berhubung dengan itu pula, di daerah perlu ada fungsi koordinasi yang kuat agar tidak terjadi kesimpangsiuran dalam bekerja antara masing-masing jawatan tersebut dan juga antara jawatan-jawatan tadi dengan pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Keenam, meskipun di daerah telah cukup banyak jawatan-jawatan vertikal dibentuk, tetapi merupakan hal yang kodrati selama negara itu masih akan berkembang, bahwa orang tidak akan dapat membagi habis seluruh urusan pemerintah pusat yang ada di daerah kepada jawatan yang ada. Untuk menampung urusan sisa, disini disebut sebagai “urusan umum”, yang selalu akan tumbuh terus, di daerah perlu dibentuk jawatan umum yang disebut “pemerintah lokal administratif umum pusat”, yang bertugas menyelenggarakan urusan-urusan umum tersebut.

Ketujuh, berhubung namanya, yaitu “urusan umum”, maka sukar sekali mengadakan pembatasan serta perumusan perincian terhadapnya. Tetapi dapat dikatakan disini bahwa yang pokok ialah urusan menentukan kebijaksanaan politik keamanan dan ketertiban umum, lebih-lebih mengatasi keadaan bahwa baik yang bersifat nasional maupun yang bersifat kedaerahan. Dalam negara yang sedang membangun seperti Indonesia sekarang ini, yang juga terbilang sebagai urusan pokok dalam urusan ini adalah masalah kordinasi dan pengendalian pembangunan, agar rencana pembangunan yang bersifat nasional dapat mencapai sarannya.

Negara kesatuan kerap dipertentangkan dengan negara federal,¹²⁵ jika menurut esensinya kekuasaan dalam negara kesatuan berpusat pada pemerintah pusat, sebaliknya dalam negara federal kekuasaan malah lebih besar berada

¹²⁵ Memberikan definisi terhadap negara federal bukanlah suatu hal yang mudah untuk dilakukan. Daniel J Elajar menyatakan dengan singkat bahwa federalisme merupakan satu bentuk asosiasi politik dan organisasi yang menyatukan unit-unit politik yang terpisah ke dalam satu sistem politik yang komprehensif, dan mengizinkan masing-masing unit politik tersebut untuk tetap memiliki atau menjaga integritas politiknya secara fundamental. Lihat Syaokani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Kelima, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 3-4.

pada daerah atau negara bagian. Perbedaan antara negara kesatuan dan negara federal menurut Kranenburg dapat dilihat dari dua kriteria, yaitu:¹²⁶

1. Negara-bagian suatu federasi memiliki “*pouvoir constituent*” yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri setra wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
2. Dalam negara federal, wewenang untuk membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undnag-undang pusat itu.

Bagir Manan menjelaskan bahwa dalam negara kesatuan, desentralisasi terbatas pada wewenang dalam bidang eksekutif atau bidang administrasi negara.¹²⁷ Sejalan dengan hal ini, F. Iswarja menjelaskan, dalam negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dinegara bagian. Dalam negara kesatuan, wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif pusat, sedangkan kekuasaan badan legislatif rendahan (daerah) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif pusat itu dalam bentuk undang-undang organik. Tetapi menurut Hans Kelsen, dalam negara federal tidak hanya wewenang legislatif saja yang dibagi antara negara federal dan negara-negara bagian, akan tetapi juga wewenang eksekutif dan administratif (*in the federal state it is not only the*

¹²⁶ R. Krenenburg, *Algemene Staatsleer*, (Haarlem: H.D. Tjeenk Willink, 1951), Bab VI, dikutip dari Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan ...*, *Op.Cit.* hlm. 26.

¹²⁷ Bagir Manan dalam Anton Raharusun, *Op.Cit.* hlm. 31.

*legislative competence that is divided between the federation and the component states, but also the yudicial and the administrative competence).*¹²⁸

Ditinjau dari mekanismenya, pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.¹²⁹

Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di *central government*, sedangkan dalam negara federal kecenderungan kewenangan yang besar berada pada *local government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah dalam negara kesatuan seperti Indonesia otonominya lebih banyak bergantung kepada *political will* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik.¹³⁰

Ditinjau dari segi integrasi antara kesatuan-kesatuan politik yang bergabung itu, maka integrasi negara kesatuan lebih kokoh daripada negara federal. Bila ditinjau dari sudut kenegaraan dan sudut hukum, perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan yang didesentralisir hanya perbedaan nisbi

¹²⁸ Lihat Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, Op.Cit.* hlm. 26-27.

¹²⁹ Mirza Nasution, *Pertanggung Jawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Sofmedia, 2011), hlm. 190.

¹³⁰ *Ibid.*

saja. Dalam hubungan ini, Kelsen mengemukakan bahwa perbedaan antara negara federal dan negara kesatuan yang didesentralisir itu hanyalah perbedaan dalam tingkat desentralisasi. Tetapi apabila ditinjau dari sudut politik, maka terdapat perbedaan prinsipil antara negara federasi dengan negara kesatuan. Kemudian Utrech mengemukakan, bahwa dalam permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.¹³¹

Baik sebelum ataupun sesudah amandemen, dalam UUD 1945 Indonesia menganut bentuk negara kesatuan.¹³² Istilah negara kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebagai pengalihbahasaan kata *Eenheidsstaat*.¹³³ Membicarakan mengenai bentuk negara kesatuan ini, kita tidak bisa lepas dari pidato Soepomo saat sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), karena dialah yang pertamakali yang membicarakan bentuk negara dalam sidang tersebut. Dalam pidato tanggal 31 Mei 1945 di depan sidang BPUPK, Soepomo mengemukakan gagasannya tentang cita negara integralistik. Ia memulainya dengan mengatakan bahwa jika hendak membicarakan tentang dasar sistem pemerintahan yang hendak dipakai

¹³¹ *Ibid.* hlm 27.

¹³² Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 adalah salah satu pasal yang tidak mengalami perubahan pada saat amandemen. Namun perubahan atas bentuk negara ini pernah dilakukan pada tahun 1949, dimana Indonesia pernah menjadi negara serikat yang hanya bertahan beberapa bulan saja.

¹³³ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris ...*, *Op.Cit.* hlm. 7.

untuk negara Indonesia yang waktu itu akan dibentuk, maka dasar sistem suatu pemerintahan bergantung pada cita negaranya, pada *staatside*, pada pemahaman tentang negara yang hendak digunakan untuk membangun negara Indonesia.¹³⁴

Soepomo kemudian menjelaskan, bahwa dalam ilmu negara terdapat beberapa teori tentang negara. Teori-teori itu ialah:¹³⁵

1. Teori perseorangan atau teori individualistis sebagaimana diajarkan Thomas Hobbes dan Jhon Locke (abad ke-17), Jean-Jacques Rousseau (abad ke-18), Herbert Spencer (Abad ke-19), dan Harold J. Laski (abad ke-20). Teori ini sangat mengagungkan kebebasan Individu dalam suatu negara. Berangkat dari asumsi bahwa manusia dilahirkan dengan hak-hak dasar yang dimilikinya yang tidak diberikan kepada siapapun termasuk kepada negara. Hak tersebut melekat pada dirinya sebagai manusia, sehingga setiap individu bebas untuk melakukan apapun tanpa terikat dengan kepentingan orang lain.
2. Teori golongan atau teori kelas sebagaimana diajarkan Karl Marx, Friedrich Engels, dan Lenin. Teori ini sangat mengedepankan kepentingan kelompok secara keseluruhan, sehingga demi kepentingan kelompok tidak masalah kepentingan individu ditiadakan.
3. Teori Integralistik sebagaimana diajarkan oleh Baruch Spinoza, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain (abad ke-18 dan ke-19). Teori ini dapat dikatakan sebagai sintesa dari kedua teori di atas, negara mengakui kebebasan individu namun tidak absolut melainkan keberadaan individu tidak bisa dilepaskan dari kelompoknya, sehingga kebijakan yang diambil oleh negara harus secara menyeluruh menjamin kepentingan individu dan kelompok. Dalam teori integralistik ini, negara diibaratkan sebagai sebuah keluarga, dimana presiden seperti halnya kepala rumah tangga yang selalu siap berkorban untuk anggota keluarganya.

Mengenai teori integralistik ini Soepomo mengemukakan, bahwa negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai kesatuan. Negara

¹³⁴ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, (Jakarta: Prapanca, 1959), hlm. 110-111.

¹³⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Disertasi pada Pascasarjana UI, 1990), hlm. 57.

ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis.¹³⁶ Oleh karena itu, dasar negara yang tepat bagi Indonesia adalah negara integralistik yang tercermin dalam bentuk negara kesatuan.

Namun demikian menurut Jimly Asshiddiqie, istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totalitarian ataupun otoritarian yang mengabaikan pluralism dan menafikkan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak dan kewajiban asasinya dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, agar tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu “persatuan Indonesia”, bukan “Persatuan dan Kesatuan Indonesia”, apalagi “Kesatuan Indonesia”. persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antra rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 dan rumusan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.¹³⁷

Apabila dilihat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk

¹³⁶ Muh. Yamin, *Op.Cit.*

¹³⁷ Jimly Ashiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, Makalah. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris.... Op.Cit.* hlm. 12.

republik. Diperkuat oleh Pasal 37 ayat (2) yang menyatakan bahwa khusus mengenai bentuk negara kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan, juga dalam salah satu dari empat kesepakatan yang dibentuk saat sebelum amandemen kedua UUD menyatakan bahwa amandemen yang akan dilakukan tidak dapat mengubah bentuk negara kesatuan.¹³⁸ Ketentuan ini agak berlebihan, mengingat seperti dikatakan sebelumnya, bahwa dengan mengubah bentuk negara kesatuan bukan berarti mengubah Pancasila, karena bentuk negara hanya merupakan tehknis untuk mencapai tujuan negara, bukan merupakan filsafat. Selain itu, ketentuan ini juga melanggar hakikat dari sebuah konstitusi, karena sebagaimana yang dijelaskan oleh Mahfud MD yang mengutip KC Wheare, bahwa konstitusi merupakan “resultante”, yaitu kesepakatan para pembuatnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial, politik, ekonomi, hukum, dan budaya pada saat konstitusi itu dibuat. Hal ini mengindikasikan bahwa perubahan terhadap konstitusi sangat mungkin untuk dilakukan termasuk terhadap bentuk negara ini.¹³⁹

C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Keberadaan desentralisasi dan otonomi daerah sesungguhnya tidak lepas dari keberadaan demokrasi. Demokrasi sebagai suatu sistem yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat mengharuskan adanya pemencaran

¹³⁸ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetakan Kedua, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 211.

¹³⁹ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen*, Edisi Pertama, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 20.

kekuasaan,¹⁴⁰ karena kekuasaan yang terpusat akan memicu terjadinya penyalahgunaan wewenang dan otoritarianisme yang bertentangan dengan prinsip demokrasi. Pemencaran kekuasaan terdiri dari dua macam, yaitu secara horizontal dan vertikal. Secara horizontal tercermin pada kelmebagaan negara yang sederajat, sedangkan secara vertikal melahirkan desentralisasi dan otonomi daerah. Bahkan menurut Moh Mahfud MD, asas desentralisasi merupakan salah satu cara pembatasan kekuasaan, yang dengan demikian berarti merupakan salah satu cara menegakkan negara hukum.¹⁴¹

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *de*=lepas dan *centrum*=pusat. Jadi menurut perkataannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Henry Maddick membedakan desentralisasi dengan dekonsentrasi. Desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan dekonsentrasi, merupakan *the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters* (pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya)¹⁴²

Dalam arti ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus

¹⁴⁰ Istilah ini digunakan agar tidak terlibat pada perdebatan antara pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, karena di Indonesia terjadi perbedaan pendapat dikalangan ahli mengenai apakah Indonesia menganut paham pemisahan kekuasaan atau pemencaran kekuasaan.

¹⁴¹ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 94.

¹⁴² Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 188-189.

rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.¹⁴³ Dalam hal ini, Yamin menulis bahwa:

“Susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri dan pula membutuhkan pembagian kekuasaan itu antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan ini berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.”¹⁴⁴

Bahkan jauh sebelum Indonesia merdeka, Moh Hatta telah mengatakan keterkaitan otonomi dan desentralisasi dengan demokrasi, Hatta menulis:

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, desa dan di daerah.... Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi).... Keadaan seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam suatu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan.”¹⁴⁵

Cornelis Lay mengatakan, bahwa pengalaman dari banyak negara mengungkapkan, pemberian otonomi yang luas kepada daerah-daerah merupakan salah satu resep politik penting untuk mencapai suatu stabilitas sistem dan sekaligus membuka kemungkinan bagi proses demokratisasi, yang

¹⁴³ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Almunir, 2004), hlm. 121.

¹⁴⁴ Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keenam, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 145.

¹⁴⁵ Moh Hatta, “*Ke Arah Indonesia Merdeka*” (1932), dalam *Kumpulan Karangan*, Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 103.

pada gilirannya akan semakin mengukuhkan stabilitas sistem secara keseluruhan. Spanyol melakukannya selepas meninggalnya Franco, Jerman bahkan dipaksa untuk menerima sebuah format federasi ketika Sekutu menaklukkannya dalam perang dunia II. Philipina, berusaha mengakhiri pemberontakan panjang di Mindandou dengan merancang sebuah format hubungan khusus antara Manila dengan kawasan yang dikuasai oleh seperatis Muslim ini.¹⁴⁶

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*Staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak ada dua alasan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas kesatuan.¹⁴⁷

Meskipun pada masa modern ini, termasuk Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak, tidak lagi mungkin menjalankan pemerintahan langsung oleh semua warga¹⁴⁸, tetapi usaha atau penciptaan mekanisme untuk mengikutsertakan sebanyak-banyaknya rakyat harus tetap dipertahankan. Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan

¹⁴⁶ Cornelis Lay dalam Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 14.

¹⁴⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op.Cit.* hlm. 25.

¹⁴⁸ Pada masa Yunani kuno, demokrasi secara langsung ini pernah diterapkan di Polis, yaitu negara kota di Yunani dengan penduduk yang masih relatif sedikit.

perluasan partisipasi demokrasi rakyat. Satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintahan kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar.

Hal ini berkaitan dengan pengertian-pengertian materil dari demokrasi maupun paham negara kesejahteraan, sebagai bentuk lebih lanjut dari paham negara berdasarkan atas hukum. Baik dari sudut materil dari demokrasi maupun paham negara kesejahteraan, fungsi utama pemerintahan bukan sekedar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat nyata dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia baik yang tercantum dalam dasar negara pancasila, pembukaan UUD 1945 maupun batang tubuh UUD 1945. Dengan demikian, kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial serta hak-hak rakyat memperoleh segala bentuk kesejahteraan dan keadilan, bukan sekedar akibat pertumbuhan paham atau teori-teori kenegaraan baru, melainkan sebagai suatu ketentuan hukum yang dimuat dalam UUD. Sebagai suatu ketentuan hukum, sebagai fungsi pemerintahan hal itu harus tercermin dalam organisasi pemerintahan yang memungkinkan pencapaiannya.¹⁴⁹

Fungsi kesejahteraan harus diusahakan dilekatkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat pada pusat kesejahteraan. Otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut. Mengingat fungsi

¹⁴⁹ Bagir Manan, *Ibid.* hlm. 26.

kesejahteraan akan menghadapi pemerintahan pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masyarakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut, dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian serta keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka.

Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan khususnya di negara-negara yang sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini, dapat dikatakan sebagai gelombang pertama konsep desentralisasi, telah mendapat perhatian khusus dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang, adalah pada akhir tahun 1970-an.¹⁵⁰

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*lokal government*) disana terjadi “.... A “*superior*” *government –one encompassing a large jurisdiction- assigns responsibility,*

¹⁵⁰ Juanda, *Op.Cit.* hlm. 114.

authority, or function to “lower” government unit –one encompassing a smaller jurisdiction- that is assumed to have some degree of autonomy”.¹⁵¹

Adanya pembagian wewenang serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun, perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.¹⁵²

Kedua kutub itu (desentralisasi dan sentralisasi), dalam perkembangannya tidak jarang diletakkan pada kutub yang berlawanan,¹⁵³ padahal dalam negara kesatuan seperti halnya Indonesia, di samping keliru untuk mempertentangkan keduanya juga antara keduanya tidak bisa ditiadakan sama sekali. Artinya kedua konsep, sistem, bahkan teori dimaksud saling melengkapi dan membutuhkan dalam kerangka ideal sebagai sendi negara demokratis.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada

¹⁵¹ G. Shabbir Cheema dan D.A. Rondinelli (editors), *“Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, (Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications, 1983), hlm. 35. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris, Op.Cit.* hlm. 33.

¹⁵² Ni'matul Huda, *Ibid.*

¹⁵³ Sodjuangon Situmorang, *Op.Cit.* hlm. 21.

hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah, walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah daerah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat *resiprokal*.¹⁵⁴

Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai “*sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*”. (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara). Sedangkan Mawhood, mendefinisikan desentralisasi adalah *devolution of power from central to local governments*. (devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah).¹⁵⁵

Menurut Hendry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi, merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan dekonsentrasi merupakan, *the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters*”

¹⁵⁴ Benyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris... Op.Cit.* hlm. 39.

¹⁵⁵ Untuk uraian lebih lengkap lihat Philip Mawhood, *local government in the Third World*, (UK: Jhon Wisley and Sons Chicester, 1983).

(pendelegasian kewenangan sebagai fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya.¹⁵⁶

Di kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut Juniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.¹⁵⁷ Dalam hal ini menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap. Pemerintah pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkan, beralih kepada pemerintah daerah.¹⁵⁸ Dengan demikian, pemerintah daerah dapat memanfaatkan kewenangan yang diberikan itu untuk mengusahakan kesejahteraan masyarakatnya sendiri.

Amrah Muslimin, mengartikan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat pada daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Lebih jauh dia membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional dan desentralisasi kebudayaan.¹⁵⁹

Pertama, Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga

¹⁵⁶ Hendry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, (Asia Publishing House: Reprinted London, 1966), hlm. 23.

¹⁵⁷ Juniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bina Aksara, 1992), hlm. 19.

¹⁵⁸ Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*, *Op.Cit.* hlm. 37.

¹⁵⁹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 4-5.

sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang di pilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.

Kedua, Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschap*; subak Bali).

Ketiga, Desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*) yaitu memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur agama, pendidikan, dan lain-lain).

Sedangkan Irawan Soejito, membagi bentuk desentralisasi ke dalam tiga macam, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan, dan desentralisasi administratif atau lazim disebut dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organnya sendiri di daerah, desentralisasi teritorial menurutnya adalah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri. Sementara, desentralisasi fungsional yaitu pemberian kewenangan dari fungsi

pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan/dijalankan oleh organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.¹⁶⁰

Desentralisasi dalam arti ketatanegaraan juga dibagi atas:¹⁶¹

1. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom).
2. Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri.

Pada umumnya, hubungan kekuasaan pada pemerintah pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas, yaitu:¹⁶²

1. Asas Desentralisasi

Dalam asas desentralisasi ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Artinya, daerah sepenuhnya dibebaskan untuk menentukan kebijakan, meski harus tetap dalam bingkai negara kesatuan.

2. Asas Dekonsentrasi

¹⁶⁰ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 29.

¹⁶¹ RDH Koesoemahatmaja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1979), hlm. 14-15.

¹⁶² P. Rosodjatmika, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya; Kumpulan Krangan Dr. Ateng Syafrudin SH.*, (Bandung: Tarsito, 1982), hlm. 22-23.

Pada asas ini, yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa *policy*, perencanaan, pelaksanaan dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan.

3. Asas Pembantuan

Asas ini berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat.

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan, melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintah. Pada hakikatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam beberapa kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Kedua, sekalipun sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan yang tidak dapat diselenggarakan oleh

pemerintah subnasional, Maddick menjelaskan, bahwa bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah, sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.¹⁶³ Hal ini yang menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (*local government*) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh karena itu baik pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal.¹⁶⁴

Ketiga, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak dapat didesentralisasikan, pada saat yang lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintahan yang saat ini dapat didesentralisasikan, namun pada saat yang lain diresentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.

Keempat, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintahan kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekalipun, desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya

¹⁶³ Hendry Maddick, *Op.Cit.* hlm. 39.

¹⁶⁴ K.C. Wheare, *Federal Government*, (London: Oxford University Press, 1953), hlm. 11. Dikutip kembali oleh Bhenyamin Hoessein, *Op.Cit.* hlm 201.

mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordinance*) dan bukan undang-undang.

Penyelenggaraan asas desentralisasi selalu diikuti oleh unsur sentralisasi. Dalam tataran organisasi negara dibedakan penyelenggara desentralisasi dalam negara kesatuan dan negara federal. Dalam negara kesatuan desentralisasi diselenggarakan oleh pemerintah pusat, sedangkan dalam negara federal desentralisasi diselenggarakan oleh pemerintah negara bagian. Meskipun istilah desentralisasi berasal dari istilah asing, namun pengertiannya dapat berlainan. Dalam kepustakaan berbahasa Inggris, konsep *decentralization* mempunyai arti yang bervariasi, mulai dari arti yang sempit sampai pada arti yang luas.¹⁶⁵

D. Hakikat Otonomi Daerah

Penyelenggaraan pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih jelas lagi dapat dikatakan, bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri

¹⁶⁵ Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 265.

atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.¹⁶⁶

Desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Kaitan desentralisasi dan otonomi daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S Marynov. Menurut pakar ini, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari mata uang.¹⁶⁷

Istilah otonomi atau “*autonomy*”, secara etimologis berasal dari bahasa Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomous*” yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *encyclopedia of social science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self government* atau *condition of living under one’s own laws*. Dengan demikian, otonomi daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Koesumahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).¹⁶⁸

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi

¹⁶⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op.Cit.* hlm. 174.

¹⁶⁷ Dalam Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah;... Op.Cit.* hlm. 127.

¹⁶⁸ *Ibid.*

negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi kenegaraan.¹⁶⁹ Oleh karena itu, sebagai negara yang telah mendeklarasikan diri negara demokrasi dengan kedaulatan berada di tangan rakyat, maka otonomi daerah adalah suatu kemutlakan bagi Indonesia. Tanpa pelaksanaan otonomi daerah ini, maka amanat konstitusi telah dicerai.

Bahkan Bhenyamin Hoessein, mengartikan otonomi hampir parallel dengan pengertian “demokrasi”, yaitu pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat dibagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintah pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*mendebewind, coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Pada otonomi, kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankan.¹⁷⁰

Dari pengertian tersebut, terlihat antara otonomi dan demokrasi merupakan satu kesatuan semangat sebagai bentuk pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai penentu utama dalam negara. Hanya saja, otonomi berada pada skala yang lebih kecil dari pada negara. Otonomi juga

¹⁶⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.* hlm. 24.

¹⁷⁰ Bhenyamin Hoessein, *Op.Cit.*, hlm. 129.

merupakan salah satu upaya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tidak terfokus pada satu tangan (kontra demokrasi).

Dalam perspektif kewenangan, otonomi daerah bermakna sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan sebuah catatan sebatas mana luasnya, dan seberapa berat kualitasnya, masih belum ada dengan situasi, kondisi, dan pemahaman yang didasarkan pada kepentingan pelaksana, yang mempunyai kewenangan untuk itu, sebagai aplikasi dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang melimpahkan atau memberi kewenangan tersebut.¹⁷¹

Dalam perspektif administrasi pemerintah daerah, otonomi daerah bisa dimaknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Ada juga yang mengartikan sebagai suatu kebebasan atau kemandirian, namun bukan kemerdekaan. Pada perspektif lain, otonomi daerah juga dipandang sebagai suatu hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak itu sumbernya adalah delegasi kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, sebagai refleksi komitmen bersama yang harus senantiasa dijadikan sebagai landasan utama pelaksanaan pemerintahan. Pemerintah pusat adalah representasi negara kesatuan yang punya otoritas tunggal, dalam arti secara struktural berada di atas pemerintah daerah.¹⁷²

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan

¹⁷¹ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 3.

¹⁷² *Ibid.* hlm. 4.

yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu:

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya;
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas-tugas itu.¹⁷³

Pada bagian lain, Bagir Manan¹⁷⁴ menyatakan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan negara kesatuan yang lebih besar. Otonomi hanya sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara, khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan materi (*materie*)

¹⁷³ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Dies Natalis Unpad Bandung, 1983, lihat Juanda, *Op.Cit.* hlm. 128.

¹⁷⁴ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Karawang: UNSIKA, 1993), hlm. 2.

otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan adalah landasan atas dari pengertian dan isi otonomi.

Selain itu, Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid mengatakan,

Bahwa kata kunci dari otonomi adalah kewenangan, seberapa besarkan kewenangan yang dimiliki oleh daerah di dalam menginisiatifkan kebijakan, mengimplementasikannya dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan implementasi. Dengan kewenangan maka daerah akan menjadi kreatif untuk menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah. Dengan kewenangan dan kreatifitas maka uang dapat dicari. Kalau tidak ada kewenangan, maka bagaimana memobilisasi sumber daya, termasuk sumber daya keuangan. Dan tentu saja bagaimana meningkatkan pendapatan keuangan daerah.¹⁷⁵

Oleh karena itu, berkaca pada ketentuan ini bahwa hakikat dari otonomi adalah kebebasan dan kemandirian, maka keberadaan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang meniadakan kebebasan dan kemandirian pemerintah daerah kabupaten, kota serta provinsi, telah meniadakan hakikat dari otonomi itu sendiri. Lebih dari itu, upaya sentralisasi ini bertentangan dengan konsepsi demokrasi yang telah dijadikan sebagai landasan kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁷⁶ Lebih jauh Bagir Manan menjelaskan, bahwa pemberian otonomi daerah seluas-luasnya mengandung arti kemandirian daerah. Betapapun banyak urusan yang diserahkan, apabila daerah tidak mandiri, tidak akan mewujudkan otonomi yang sebenarnya. Termasuk penyelenggaraan otonomi riil (nyata) tidak menghendaki prinsip

¹⁷⁵ Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. X.

¹⁷⁶ Penjelasan mengenai hal ini akan penulis jabarkan dalam BAB VI.

uniformitas dalam penyerahan urusan. Tiap daerah akan memiliki urusan rumah tangga sesuai dengan kenyataan yang ada pada daerah tersebut.¹⁷⁷

Adanya kekhawatiran terhadap otonomi seluas-luasnya yang dapat berakibat pada ketidakharmonisan hubungan antara pusat dan daerah sesungguhnya tidak perlu terjadi bila dalam pelaksanaannya tetap berpegang pada prinsip-prinsip negara yang berotonomi, yaitu:¹⁷⁸

1. Otonomi adalah perangkat dari negara kesatuan, jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti apalagi keutuhan negara kesatuan;
2. Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah(*quantum*) urusan pemerintah tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*services*). Dengan demikian segala urusan akan menjadi ciri dan kendali keutuhan negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya pengertian otonomi luas bukanlah soal utama tentang jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip umum negara berotonomi;
3. Dalam setiap otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat, kendali ini dapat berupa pengawasan.

E. Otonomi Daerah Sebagai Keniscayaan

Lima puluh tahun lebih perjalanan pemerintahan dan politik di Indonesia hingga reformasi. Berbagai macam pengalaman dan percobaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dilakukan, sehingga dengan perjalanan sejarah yang panjang tersebut seharusnya sudah memberikan kematangan atau paling tidak kedewasaan dalam bidang penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia. Namun kenyataan yang

¹⁷⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.* hlm. 189.

¹⁷⁸ Juanda, *Hukum Pemerintah ...*, *Op.Cit.* hlm. 136-137.

timbul, pelaksanaan otonomi masih tertatih-tatih jalan ditempat. Melalui penelitian yang dilakukan oleh Moh Mahfud MD, disimpulkan bahwa produk hukum dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang melatar belakanginya. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan hukum yang berkarakter responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang ortodoks atau konservatif.¹⁷⁹

Dalam kaitannya dengan undang-undang pemerintah daerah, jika watak pemerintahan yang berkuasa condong pada konfigurasi politik yang demokratis maka undang-undang pemda yang akan dilahirkan juga responsif, dalam artian sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan keinginan masyarakat. Namun, jika pemerintahan yang berkuasa menunjukkan watak konfigurasi yang otoriter, maka undang-undang pemerintah daerah yang dilahirkanpun bersifat ortodoks, dalam artian disesuaikan dengan keinginan penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya.

Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, membawa semangat demokrasi yang cenderung liberal sehingga masalah desentralisasi menjadi salah satu perhatian utama. Pada periode 1945-1959, masalah desentralisasi berjalan secara eksperimental dalam wujud lahirnya UU pemerintah daerah sampai tiga kali, yaitu UU No 1 Tahun 1945, UU No 22 Tahun 1948, dan UU No 1 Tahun 1957. Secara umum, hukum pemerintah daerah pada periode 1945-1959 ini dapat dikualifikasi sebagai hukum yang berkarakter sangat responsif/populistik karena luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah.

¹⁷⁹ Moh Mahfud MD., *Politik Hukum Op.Cit.* hlm. 7.

Pada era ini, pemerintah daerah sangat leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di bawah asas otonomi yang nyata seluas-luasnya. DPRD merupakan penanggung jawab utama dalam penyelenggaraan desentralisasi, sedangkan tugas pembantuan (*mendebewind*) lebih banyak ditangani oleh Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Pemilihan kepala daerah otonom juga sangat *fair*, yakni dilakukan melalui pemilihan langsung oleh rakyat yang untuk tahap awal (sebelum adanya UU tentang pemilihan kepada daerah) dipilih oleh DPRD. Begitu juga kontrol pusat terhadap produk peraturan daerah (perda) hanya dibatasi pada hal-hal tertentu, yakni pada masalah-masalah yang menyangkut kepentingan umum.¹⁸⁰

Pemerintah pada era demokrasi terpimpin, memandang sistem otonomi atau desentralisasi yang berlaku sejak jaman demokrasi liberal membahayakan keutuhan nasional karena tendensi pada timbulnya gerakan-gerakan daerah yang desintegratif. Presiden Soekarno segera mengeluarkan Penpres No 6 Tahun 1959 yang merombak secara total dasar-dasar yang dipakai oleh UU No 1 Tahun 1957. Penpres ini menggeser dominasi asas desentralisasi ke arah sentralisasi atau pengendalian daerah secara ketat oleh pusat. Meskipun Penpres tersebut secara formal masih menyebut otonomi yang nyata dan seluas-luasnya, namun asas tersebut tidak dielaborasi sama sekali, malahan Penpres itu memuat ketentuan-ketentuan yang sangat tidak sesuai dengan prinsip desentralisasi. Kepala daerah diangkat dan ditentukan sepenuhnya oleh pusat dengan kedudukan sekaligus sebagai pengawas (atas

¹⁸⁰ *Ibid.* hlm. 365.

nama pusat) atas jalannya pemerintah di daerah yang diberi wewenang untuk menanggukkan keputusan-keputusan DPRD. Penpres ini kemudian digantikan oleh UU No 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang lebih merupakan penggantian baju hukum, karena isinya tidak mengandung perubahan yang berarti. Bahkan dapat dikatakan bahwa UU No 18 Tahun 1965 mengambil hampir seluruh isi Penpres No 6 Tahun 1965 sebagai materinya. Dengan demikian, produk hukum tentang pemerintah daerah pada periode ini memiliki karakter yang sangat konservatif/ortodoks/elitis.¹⁸¹

Era orde baru (1966-1998), yang berusaha menggalang persatuan dan kesatuan melakukan perubahan terhadap UU No 18 Tahun 1965. Meskipun pada awal orde baru, semangat yang dibangun oleh orde baru adalah akan menerapkan demokrasi secara utuh dan menyeluruh, namun hal ini tidak bertahan lama, pemerintah orde baru kemudian muncul sebagai pemerintah yang otoriter dan korup. Selanjutnya, orde baru memandang penetapan otonomi yang seluas-luasnya bertentangan dengan prinsip persatuan dan kesatuan, sehingga harus diganti dengan asas otonomi nyata dan bertanggung jawab yang lebih merupakan kewajiban bagi daerah. Asas otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab ini dituangkan dalam Ketetapan MPR No IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, yang kemudian dijabarkan dengan UU No 5 Tahun 1974. Meskipun tidak seekstrim UU No 18 Tahun 1965, UU No 5 Tahun 1974 ini dapat dikualifikasi sebagai produk hukum yang cenderung berkarakter konservatif, karena memberikan porsi

¹⁸¹ *Ibid.* hlm 365.

kekuasaan kepada pusat secara lebih dominan. Kepala daerah diangkat oleh pusat dari calon-calon yang diajukan daerah berdasarkan hasil pemilihan DPRD tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan DPRD itu. Calon-calon yang akan dipilih untuk diusulkan oleh DPRD itu harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari pusat. Hal ini merupakan konsekuensi dari kedudukan kepala daerah sebagai organ daerah otonom sekaligus alat pusat di daerah. Kepala daerah diletakkan sebagai penguasa tunggal dalam bidang pemerintahan di wilayahnya masing-masing yang menempel di atas daerah otonom. Kontrol daerah atas pusat masih melalui pengawasan preventif, pengawasan refresif, dan pengawasan umum. Dengan demikian, desentralisasi menurut UU No 5 Tahun 1974 sebenarnya lebih diwarnai oleh sentralisasi sehingga produk hukum ini bukan produk hukum yang berwatak responsif.¹⁸²

Dari uraian hasil penelitian Moh Mahfud MD di atas, dapat disimpulkan bahwa sepanjang masa pemerintahan orde baru (\pm 32 tahun) model pemerintahan daerah adalah model sentralistis. Dimana kewenangan terpusat di Jakarta, dan daerah-daerah harus tunduk kepada pusat dalam bidang apapun. Alasan utama pemerintah pusat untuk membatasi otonomi daerah dan menjalankan pemerintahan yang sentralistik itu antara lain untuk menjaga persatuan dan kesatuan NKRI, untuk melaksanakan pembangunan yang terorganisasi dengan baik, dan untuk stabilitas nasional. Kebijakan pusat ini berakibat pada munculnya konflik-konflik di daerah, banyak daerah yang menuntut untuk keluar dari NKRI akibat kekecewaan mereka pada pemerintah

¹⁸² *Ibid.* hlm 366.

pusat yang tidak berpihak pada kesejahteraan masyarakat daerah. Pembangunan terpusat Jakarta, sementara daerah hanya bergelut dengan kemiskinan. Seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintah daerah bercorak sentralistis, meskipun secara normatif terlihat seperti memberikan desentralisasi, namun tetap saja ada peluang untuk menjadikannya sentralistis, misalnya penyimpangan makna dalam bentuk Peraturan Pemerintahnya. Diantara peraturan perundangan-undangan itu adalah:

1. Undang-undang No 1 Tahun 1945

Realitas politik dari hadirnya UU ini, menurut Ni'matul, Huda adalah adanya dualisme kekuasaan eksekutif di daerah yang menimbulkan persoalan. Berdasarkan UU, ini ada dua jenis pemerintahan di daerah, yaitu pemerintahan yang memiliki KNID dan pemerintahan yang tidak memiliki KNID. UU ini juga tidak berhasil menghilangkan sifat sentralistik, baik karena KNID tidak berhasil menjalankan tugasnya dengan baik maupun karena dominannya kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan atas prakarsanya sendiri, termasuk karena kenyataan bahwa kepala daerah ditunjuk oleh presiden.¹⁸³

Keberatan atas UU ini juga dapat dilihat dari pemilihan ajaran formal sebagai asas otonominya. Dengan ajaran formal, menjadikan seolah-olah pemerintah daerah bebas menjalankan pemerintahan, karena kewenangan

¹⁸³ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 56.

pemerintah daerah dan pemerintah pusat tidak ditetapkan secara baku dalam UU, keberadaan asas ini justru menjadikan sebab adanya ketidakjelasan tugas, wewenang daerah otonom mengenai urusan rumah tangganya. Kondisi ini menjadikan pemerintah daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat.¹⁸⁴

2. UU No 22 Tahun 1948

Meskipun semula dimaksudkan untuk mengatasi berbagai dualisme dalam UU No 1 Tahun 1945, setelah berlakunya UU No 22 Tahun 1948, sifat dualisme dalam pemerintahan di daerah masih ada. Ada dua hal yang dicatat oleh Bagir Manan, yang mengantarkan pada kesimpulan UU ini belum dijalankan sebagaimana mestinya, yaitu pengisian sistem rumah tangga daerah dan keuangan daerah. Kepala daerah masih ditunjuk oleh pusat sehingga menjadikan yang terpilih adalah orang-orang yang mengikuti kehendak pusat. Di samping itu pembagian keuangan antar daerah tidak mencerminkan keadilan, daerah mendapat bagian yang jauh lebih kecil dari pusat. Karena dua faktor tersebut, maka kecenderungan desentralisasi dalam UU ini tidak dapat terlaksana. Bahkan sebaliknya, daerah menjadi tergantung kepada pusat sehingga terjadi kecenderungan sentralistik.¹⁸⁵

3. UU No 1 Tahun 1957

Ketika UU ini ditetapkan, situasi politik mulai memburuk. Meskipun terlihat lebih demokratis, tetapi UU ini tidak sempat dijalankan karena pada

¹⁸⁴ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum ...*, *Op.Cit*, hlm. 105.

¹⁸⁵ Bagir Manan, *Hubungan antara ...*, *Op.Cit*, hlm. 183.

Tahun 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden dan menjalankan demokrasi terpimpin. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, menjadikan pemerintah daerah tunduk dan patuh di bawah presiden Soekarno. Demokrasi terpimpin sebenarnya adalah nama lain dari otoritarianisme.¹⁸⁶

4. Penetapan Presiden No 6 Tahun 1959

Kesewenang-wenangan pemerintahan masa demokrasi terpimpin terlihat dari pengaturan mengenai hubungan pemerintah daerah dan pusat, yang hanya diatur dengan Penetapan Presiden, padahal seharusnya dirumuskan dalam bentuk UU. Kehadiran Penpres ini memberikan kekuasaan besar kepada pemerintah pusat untuk mengatur pemerintah daerah khususnya kedudukan kepala daerah. Hal ini menandakan langkah mundur dalam sejarah pembuatan kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Alasannya, pemilihan kepala daerah yang menjadi kewenangan pusat, bahkan pemerintah pusat dapat mengangkat di luar calon yang diajukan oleh DPRD. Pertanggung jawaban daerah yang sebelumnya kepada DPRD sebagai wakil rakyat diganti menjadi kepada pemerintah pusat. Bahkan kepala daerah sebagai wakil pusat dapat membatalkan/menangguhkan keputusan DPRD.¹⁸⁷

5. UU No 18 Tahun 1965

¹⁸⁶ Ni'Matul Huda, *Pengawasan Pusat ... Op.Cit.* hlm. 63.

¹⁸⁷ Soetandyo Wignosubroto dkk (tim penulis), *Pasang Surut Otonomi daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, (Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, 2005), hlm. 71.

Mekipun ada perubahan tetapi pada dasarnya watak sentralistik yang ada dalam Penpres No 6 Tahun 1959 tetap sangat menonjol dalam UU No 18 Tahun 1965 ini. Muatan materi dalam UU ini hampir seluruhnya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Penpres No 6 Tahun 1959.¹⁸⁸ Bahkan pengawasan pusat terhadap daerah dalam UU ini semakin diperketat, menjadikan daerah tidak memiliki ruang untuk menjalankan otonomi daerah.

6. UU No 5 Tahun 1974

Melalui UU ini, orde baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Sentralisasi mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Presiden Soeharto. Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas “sistem politik” lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia. Elit pemerintahan lokal hanyalah sekedar kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah, yang diberikan kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdian kepada pusat. Kepala daerah disatukan dengan figur kepala wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan pusat. Hal ini menjadi awal protes daerah secara terbuka terhadap kesewenangan pusat di Irian Jaya, Aceh dan daerah lainnya di akhir 1990-an.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Moh. Mahfud MD, *Politi Hukum...*, *Op.Cit.* hlm 169.

¹⁸⁹ Pratikno, *Desentralisasi Pilihan yang Tidak Pernah Final*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 41.

Menurut Widjaya,¹⁹⁰ pola ketatanegaraan dan administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis seperti halnya beberapa UU di atas mengandung kelemahan antara lain;

1. Kebijakan pemerintahan yang diambil lebih banyak oleh pusat (pemerintah federal atau departemen), yang biasanya diperlakukan daerah secara sama, yang situasi dan kondisi lokal berbeda;
2. Volume dan beban pemerintah pusat secara teknis terlalu besar, berat dan kompleks, sehingga kurang efektif dan efisien;
3. Kurang melibatkan dan kurang mengembangkan potensi kemampuan lokal, sehingga kurang memuaskan aspirasi dan harga diri yang bersifat lokal.

Dari keseluruhan undang-undang yang dibuat oleh pusat tersebut semuanya mencoba untuk merekayasa daerah agar tunduk dan patuh pada pemerintah pusat, serta membatasi kebebasan dan kemandirian daerah untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Daerah tidak berdaya, karena memang selain kuatnya tekanan dari pemerintah pusat juga disebabkan penguasa di daerah (kepala daerah) yang adalah orang-orang dekat pusat. Puncak dari dinamika itu adalah munculnya konflik-konflik horizontal dan vertikal di daerah, dan yang paling berdampak adalah munculnya tindakan separatisme dari beberapa daerah untuk memisahkan diri dari NKRI.

Salah satu sebab dari tindakan itu adalah ketidakpuasan daerah atas kebijakan pusat yang tidak berorientasi pada kepentingan daerah.¹⁹¹ Masih tertulis dengan jelas dalam buku-buku sejarah bagaimana Karto Suwiryo di Jawa Barat, Daud Beureueh di Aceh, Kahar Muzakkar di Sulawesi, dan masih

¹⁹⁰ A.W. Widjaya, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1998), hlm. 6.

¹⁹¹ Sebagai salah satu contoh adalah kebijakan Presiden Soekarno untuk membangun beberapa monument, patung dan simbol-simbol lain ditengah kemiskinan, konflik dan kelaparan melanda republik Indonesia.

banyak di daerah-daerah lainnya.¹⁹² Pemerintah pusat merasa protes dan ketegangan yang terjadi di daerah adalah bentuk pemberontakan terhadap NKRI oleh karena itu harus dibasmi dari bumi Indonesia, padahal tindakan yang mereka lakukan adalah sebagai kritik atas ketidakadilan pemerintah orde baru dan orde lama. Maka telah jelas, bahwa sistem yang sentralistis tidak cocok digunakan dalam pemerintahan Indonesia. Sentralisasi bukan hanya menimbulkan kesenjangan yang amat jauh antara pusat dan daerah tetapi juga berpotensi terjadinya perpecahan dalam tubuh NKRI. Oleh karena itu, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan.

Indonesia dengan wilayahnya yang sangat luas dan jumlah penduduknya yang banyak serta tingkat heterogenitas yang begitu kompleks, tentu tidak mungkin pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dimaksud, salah satunya diperlukan desentralisasi¹⁹³ di samping dekonsentrasi. Hal ini ditegaskan oleh Bagir Manan, mengingat kenyataan wilayah negara kemajemukan baik suku, agama, ras, dan golongan dan hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka, perlu dibangun

¹⁹² Sesungguhnya keinginan untuk memisahkan diri dari beberapa daerah itu, bukanlah karena mereka hilang rasa kebangsaannya melainkan karena ketidakadilan yang diciptakan oleh pemerintah pusat. Lihat Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 64.

¹⁹³ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1991), hlm. 33.

sendir penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai, yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.¹⁹⁴

Pentingnya desentralisasi bagi negara modern merupakan kebutuhan yang mutlak baik dari segi politis, teknis administratif, budaya, dan pembangunan ekonomi¹⁹⁵. Pemerintahan di daerah dalam negara kesatuan yang ditata menurut asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah termasuk kratopolitik sebagai salah satu subsistem politik.

Tresna menyebut, desentralisasi itu sebagai perwujudan asas demokrasi di dalam pemerintahan negara, dengan mana memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dan memikul tanggung jawab, dengan memakai saluran-saluran tertentu.¹⁹⁶ Dengan demikian, keberadaan suatu negara yang menerapkan asas sentralisasi secara mutlak, dapat diartikan sebagai negara anti demokrasi.

Menurut Syaukani dkk., ada beberapa alasan yang melatar belakangi mengapa Indonesia harus menerapkan asas desentralisasi dengan menekankan pada perluasan kewenangan daerah, yaitu:

Pertama, persiapan ke arah federasi, Indonesia belum memungkinkan. Untuk mewujudkan sebuah negara federasi, maka masyarakat dan pemerintah Indonesia harus mempersiapkan dengan segera sebuah UUD baru untuk sebuah negara federasi Indonesia, karena tidaklah mungkin kita

¹⁹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Otonomi Daerah*, *Op.Cit.* hlm. 24.

¹⁹⁵ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 87.

¹⁹⁶ R. Tresna, *Bertamasya ke Taman ...*, *Op.Cit.*, hlm. 31.

langsung menyatakan negara Indonesia sebagai negara federasi tanpa ada dukungan konstitusinya. Dengan kondisi NKRI yang seperti saat ini, jelas sekali untuk tahap sekarang ini sangatlah tidak realistis kalau kita memilih federasi sebagai bentuk negara, pengganti dari bentuk NKRI sekarang ini.¹⁹⁷

Untuk dapat diberlakukannya sebuah negara federasi maka sejumlah persyaratan juga harus dipenuhi, terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, kita harus menyadari bahwa pada saat sekarang ini masyarakat Indonesia masih dalam tahap transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi. Federasi tanpa demokrasi yang stabil atau mantap maka sangat sulit diwujudkan. Pengalaman diberbagai negara yang memilih federasi telah memperlihatkan hal itu dengan jelas sekali.¹⁹⁸

Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama kita bangun, dan kita pelihara. Dengan otonomi kita harus mengembalikan harkat dan martabat, dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun lebih, bahkan sejak pasca kemerdekaan telah mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam segala bentuk pembuatan kebijakan publik. Daerah hanya dijadikan sebagai objek eksploitasi untuk meningkatkan sebesar-besar pendapat pusat.

¹⁹⁷ Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. 36.

¹⁹⁸ Amerika Serikat, Canada, dan Australia dan lain-lainnya adalah negara-negara yang sudah stabil dan mantap demokrasinya. Kalau tidak maka pilihan politik lain yang justru akan muncul, yaitu otoritarianisme sebagaimana diperlihatkan oleh Meksiko, Argentina, Brazil, dan Malaysia.

Oleh karena itu, pemerintah pusat harus mengembalikan “hak-hak dasar” masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen politik lokal. Biarkan masyarakat di daerah menentukan sendiri siapa yang akan menjadi pemimpin serta menentukan sendiri bentuk kebijakan yang menyangkut harkat hidup mereka. Tugas utama dari pemerintah pusat adalah memberikan supervisi agar daerah tidak melakukan tindakan yang menyimpang dari kepentingan nasional. Jika hal ini telah dilakukan, maka dengan sendirinya daerah akan mendukung negara kesatuan, dan tidak ada alasan bagi mereka untuk mendukung gerakan separatisme.¹⁹⁹

Ketiga, sentralisasi/dekonsentrasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional. Selama kurang lebih 25 tahun pemerintah menempuh kebijaksanaan sentralisasi ataupun dekonsentrasi melalui UU No 5 Tahun 1974. Dengan kebijaksanaan ini memang pemerintah berhasil melakukan perubahan sosial-ekonomi secara fundamental. Hal itu diperlihatkan dengan berubahnya sejumlah indikator yang menjadi parameter utama perubahan sosial ekonomi. Kajian yang dilakukan oleh Hal Hill memperlihatkan dengan jelas akan hal itu. Sebagai contoh, GDP perkapita yang pada tahun 1965 hanya US\$190 menjadi US\$570 pada tahun 1990, dengan laju pertumbuhan sekita 4,5%. Pada tahun 1965 kontribusi sektor pertanian mencapai 50 menurun menjadi 22 pada tahun 1990.²⁰⁰ Indonesia yang dikenal sebagai negara yang paling miskin kemudian

¹⁹⁹ *Ibid.* hlm. 39.

²⁰⁰ Hal Hill, *Indonesia's New Order. The Dynamics of Socio-Economic Transformation*, (Hawaii: University of Haway Press, 1994), hlm. 57-59.

berubah menjadi negara yang termasuk dalam kelompok menengah di antara negara-negara di dunia.

Akan tetapi, ketika terjadi krisis ekonomi yang dimulai pada tahun 1997, negara sama sekali tidak mampu menghadapinya. Ekonomi Indonesia mengalami kehancuran total dengan segala implikasinya. Hal itu terjadi karena pemerintah memasuki arena global yang sebenarnya tidak siap untuk diikutinya. Ketika kalangan para *found managers* ikut menentukan fluktuasi nilai tukar mata uang di negara Asia, beberapa negara Asia sama sekali tidak siap untuk menghadapinya. Pemerintah lebih banyak mencurahkan perhatiannya untuk kepentingan ekonomi domestic dengan berorientasi lokal. Seharusnya tugas pemerintah tidak lagi memikirkan masalah-masalah daerah, diserahkan saja sepenuhnya kepada daerah. Pemerintah di Indonesia sudah sewajarnya memusatkan semua perhatian dan energinya untuk bermain di tingkat internasional, sehingga kalau terjadi krisis tidak akan canggung menghadapinya, tidak separah yang dialami pada tahun 1997-1999.²⁰¹

Oleh karena itu, desentralisasi/otonomi daerah merupakan pilihan yang baik bagi kepentingan bangsa dan masyarakat Indonesia ketimbang sentralisasi/dekonsentrasi. Adanya desentralisasi daerah akan menjadi kuat, kalau daerah kuat maka negara juga akan kuat, karena daerah merupakan pilar bagi sebuah negara dimanapun.

Keempat, pemantapan demokrasi politik. Alasan lain yang dijadikan dasar untuk memilih desentralisasi adalah dalam rangka memantapkan

²⁰¹ Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. 41.

kehidupan demokrasi Indonesia dimasa-masa yang akan datang. Dekonstrasi tanpa ada penguata politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin demokrasi dibangun hanya dengan memperkuat elit politik nasional.

Desentralisasi/otonomi daerah akan memperkuat basis bagi kehidupan demokrasi dalam sebuah negara, termasuk Indonesia. Kalau masyarakat di daerah sudah terbiasa dengan proses yang terbuka, terbiasa terlibat dalam mekanisme pembuatan kebijakan publik di daerahnya, maka begitu ada peluang untuk ikut berperan dalam politik nasional mereka tidak akan canggung untuk menghadapinya. Oleh karena itu, politiknya tidak seharusnya menjadi dominasi orang-orang Jakarta.²⁰²

Kelima, Keadilan. Desentralisasi/otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara. Sumber daya yang terdapat di sebuah daerah sudah seharusnya dipelihara, dijaga, dinikmati oleh masyarakat setempat. Tanah dan hutan dengan segala kekayaan yang ada di dalamnya yang merupakan hak warisan dari kalangan nenek moyang suatu masyarakat jangan sampai tidak dinikmati oleh masyarakat setempat.

Akan tetapi, pemerintahan Soeharto telah menyalahgunakan interpretasi UUD 1945 yang menyangkut “pemilikan dan penguasaan” sumber daya alam oleh negara. Atas nama negara, pemerintah pada waktu itu dengan sekehendak hatinya mengambil alih tanah-tanah masyarakat setempat yang merupakan hak milik mereka yang diwariskan secara turun temurun. Memang

²⁰² *Ibid.* hlm. 41.

benar, UUD 1945 menyatakan bahwa tanah, air, dan udara yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Tetapi hal itu diartikan dengan mengambilalih pengelolaan dan bahkan pemilikan hak atas sumber daya alam tersebut atas nama hajat hidup orang banyak dengan tidak mengikutsertakan masyarakat setempat.²⁰³

Memperhatikan alasan-alasan di atas, maka sudah seharusnya pilihan terhadap desentralisasi dalam negara kesatuan merupakan pilihan yang sangat menentukan keberadaan negara bangsa di masa-masa yang akan datang. Sentralisasi sudah terbukti kegagalannya, demikian juga dengan dekonsentrasi. Biasanya dekonsentrasi dapat dijalankan secara simultan dengan desentralisasi, sehingga yang satu tidak menagaskan yang lainnya. Hal ini tidaklah berarti desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana yang ditempuh melalui kebijaksanaan baru merupakan harga mati. Wacana yang menyangkut federasi tentu saja terbuka dan dibuka secara terus-menerus, dan yang tidak kalah pentingnya adalah mempersiapkan sarana untuk kepentingan itu, terutama sarana konstitusionalnya.

Dilihat dari sisi kepentingan pemerintah pusat, sedikitnya ada tiga tujuan utama dari desentralisasi. *Pertama*, maksudnya adalah melalui praktek desentralisasi, diharapkan masyarakat akan belajar mengenali dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik yang mereka hadapi; menghindari atau bahkan menolak calon anggota legislatif yang tidak

²⁰³ Padahal menurut Ni'matul Huda, penguasaan oleh negara ini tidaklah bermakna harus dilakukan oleh pemerintah pusat. Sebagaimana kekuasaan dapat di distribusikan secara vertikal ke daerah-daerah. Untuk kemudian dikelola oleh pemerintah daerah. (Perkuliahan Hukum Otonomi Daerah).

kualifikasi kemampuan politik yang diharapkan, dan belajar mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk di dalamnya mengkritisi masalah penerimaan dan belanja daerah.²⁰⁴

Tujuan *kedua*, desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to provide training in polical leadership* (untuk latihan kepemimpinan). Tujuan desentralisasi yang kedua ini berangkat dari asumsi dasar bahwa pemerintah daerah merupakan wadah yang paling tepat untuk training bagi politisi dan birokrat, sebelum mereka menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional. Oleh karenanya melalui kebijakan desentralisasi, diharapkan akan mampu memotivasi dan melahirkan calon-calon pemimpin pada level nasional.

Tujuan *ketiga*, deentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah pusat adalah *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik). Para pendukung dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini sangat percaya bahwa melalui kebijaksanaan desentralisasi akan mampu mewujudkan kehidupan sosial yang harmonis, dan kehidupan politik yang stabil.²⁰⁵

Sementara dari kepentingan pemerintah daerah, tujuan pertama desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *political equity*. Ini berarti melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Masyarakat di daerah menurut Smith dengan

²⁰⁴ Moddick, *Op.Cit* hlm. 17.

²⁰⁵ Smith, *Decentralization, The Territorial Dimention of the State*, (London: George Allen and Unwin), hlm. 21.

elegan mempraktekkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya saja, menjadi anggota pertain politik dan kelompok kepentingan.

Tujuan kedua dari adanya desentralisasi dari sisi kepentingan masyarakat daerah adalah *local accountability*. Maksudnya, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi: hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah itu sendiri.

Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang kedua ini adalah karena pemerintah daerah dinggap mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.²⁰⁶

Tujuan desentralisasi dalam perspektif desentralisasi administratif, secara singkat dapat dikatakan bahwa lebih menekankan pada aspek efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah, sebagai tujuan utama dari desentralisasi. Rondinelli menyebutkan bahwa tujuan utama yang hendak dicapai dari kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan

²⁰⁶ Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. 43.

public good and services, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah.²⁰⁷

Menurut A.W. Widjaya, desentralisasi yang sudah berjalan suatu ketika takkan memadai untuk menjawab masalah-masalah pemerintahan dan pembangunan Indonesia yang semakin besar dan kompleks. Dengan membesarnya volume pembangunan dan kian meluasnya sasaran pembangunan, menghendaki pola administrasi pembangunan yang lebih desentralistis di Indonesia. Beban departemen lebih ringan, pengawasan melekat akan lebih efektif, lagi pula sesuai dengan keinginan daerah-daerah yang menghendaki otonomi yang lebih luas, pemerintah daerah lebih kreatif dan produktif, sentra-sentra pembangunan akan berkembang merata di daerah-daerah, sehingga mendorong kian terwujudnya pemerataan hasil pembangunan. Di samping itu, sistem desentralisasi akan mengurangi masalah-masalah demokratis seperti lebih meratanya kepadatan penduduk, berkurangnya arus urbanisasi, dan lain sebagainya.²⁰⁸

Proses desentralisasi harus berjalan seluas-luasnya, sehingga suatu ketika dan seterusnya, hanya bidang-bidang strategis saja yang diurus oleh pemerintah pusat secara teknis, misalnya bidang pertahanan/keamanan, politik luar negeri, keuangan moneter, semacam itu. Hal itu dilakukan secara bertahap, sehingga kantor wilayah (kanwil) di daerah-daerah berfungsi sebagai penasehat dan alat kontrol bagi kepala daerah/pemerintah daerah.²⁰⁹

²⁰⁷ Rondinelli, *Implementing Desentralisation Policies*, (London: Sage, 1983), hlm. 21.

²⁰⁸ AW. Widjaya, *Op.Cit.* hlm. 7.

²⁰⁹ *Ibid.*

Telah jelas bahwa keberadaan otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun demikian, banyak juga kesalahpahaman yang muncul dari berbagai kelompok masyarakat baik akademisi ataupun politisi, tentang kebijaksanaan desentralisasi/otonomi daerah ini. Sayangnya, kesalahpahaman ini terjadi karena terbatasnya pemahaman umum tentang pemerintah daerah, ataupun karena argumentasi yang diajukan lebih merupakan argumentasi politik ketimbang argumentasi keilmuan. Beberapa kesalahpahaman itu diantaranya:²¹⁰

Pertama, otonomi selalu dikaitkan semata-mata dengan uang. Sudah sangat lama berkembang dalam masyarakat suatu pemahaman yang keliru tentang otonomi daerah, yaitu untuk berotonomi daerah harus mencukupi sendiri segala kebutuhannya, terutama dalam bidang keuangan. Ungkapan seperti ini sama sekali tidak dapat dipertanggungjawabkan secara empiris. Negara yang luar biasa kaya seperti Amerika, tidak dapat mencukupi kebutuhannya sendiri, bahkan pemerintahan federal Amerika selama puluhan tahun selalu bergelimang dengan hutang. Ketika berada di bawah pemerintahan Bill Clinton, anggaran negara raksasa tersebut mengalami surplus. Tidak ada yang menafikan bahwa uang memang merupakan sesuatu yang mutlak, namun bukan uang satu-satunya alat dalam menggerakkan roda pemerintahan. Kata kunci dalam otonomi daerah adalah “kewenangan”. Dengan kewenangan, uang dapat dicari dan dengan itu pula pemerintah, termasuk pemerintah daerah harus

²¹⁰ Syaukani, Afan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. 212-217.

mampu menggunakan uang dengan bijaksana, tepat guna dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

Kedua, daerah belum siap dan belum mampu. Dalam membahas implementasi dari UU Pemerintah daerah, banyak sekali diungkapkan bahwa kita terlampau tergesa-gesa membuat kebijaksanaan tersebut karena daerah tidak/belum siap dan tidak/belum mampu. Munculnya pandangan seperti ini sebagai akibat dari munculnya kesalahpahaman yang pertama. Memang benar selama ini daerah sangat bergantung kepada pusat dalam bidang keuangan, apalagi kalau kita melihat kontribusi PAD terhadap APBD rata-rata di bawah 15% untuk kabupaten dan kota diseluruh Indonesia. masyarakat juga bertanya apakah masyarakat di daerah sudah siap, atau apakah sumber daya manusia di daerah sudah siap untuk berotonomi. Pertanyaan seperti itu adalah keliru, karena yang seharusnya dipertanyakan adalah apakah selama ini daerah mempunyai kewenangan yang memadai untuk menggali sumber daya keuangannya sendiri? Menggali SDA yang mereka miliki? Dan apakah daerah telah mendapat hak wajar yang berkaitan dengan pembagian pendapatan nasional, misalnya dalam hal pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai? Oleh karena itu, lagi-lagi daerah harus diberikan kewenangan.²¹¹

Ketiga, dengan otonomi daerah maka pusat akan melepaskan tanggungjawabnya untuk membantu dan membina daerah. Ada semacam kekhawatiran dari daerah-daerah, jangan-jangan dengan otonomi ini maka pusat akan melepaskan sepenuhnya kepada daerah, terutama dalam bidang

²¹¹ *Ibid.* hlm. 214.

keuangan. Hal ini sama sekali tidak benar. Tetap menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat untuk memberi dukungan dan bantuan kepada daerah, baik berupa bimbingan teknis penyelenggaraan pemerintah kepada personil yang ada di daerah ataupun berupa dukunga keuangan. Hal ini sama sekali tidak menciderai konsep otonomi karena negara kita menganut prinsip negara kesatuan. Bahkan di Amerikapun, semua negara bagian dan pemerintah daerah berlomba-lomba mencari dana dari pemerintah federal utuk membangun daerahnya.

Keempat, dengan otonomi maka daerah dapat melakukan apa saja. Memang benar, karena hakikat otonomi itu memang seperti itu. Namun harus diingat, bahwa otonomi yang kita selenggarakan dalam rangka memperkuat NKRI dan buka sebaliknya. Benar daerah dapat melakukan apa saja, tetapi ada norma-norma tertentu yang harus diperhatikan, yaitu norma kepatutan dan norma kewajaran dalam sebuah tata kehidupan bernegara. Daerah dapat menempuh segala bentuk kebijaksanaan apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku secara nasional. Di samping itu, kepentingan masyarakat merupakan patokan yang paling utama dalam membuat kebijaksanaan.²¹²

Kelima, otonomi daerah akan memunculkan raja-raja kecil di daerah. Pendapat seperti ini tidak dapat dibenarkan kalau kita menempatkan diri kita dalam kerangka sistem politik lama seperti yang dipraktekkan oleh pemerintah orde lama dan orde baru. KKN dan bentuk penyimpangan lainnya dapat terjadi

²¹² *Ibid.* hlm. 216.

apabila demokrasi tidak berjalan di dalam sebuah sistem partai politik atau negara. Kalau demokrasi tidak berfungsi maka kontrol dari masyarakat pada umumnya juga tidak akan berjalan karena semua sarana untuk itu ditutup oleh kalangan penguasa.

Demikianlah lima kesalahan masyarakat umum dalam memandang otonomi daerah, yang seharusnya pandangan-pandangan itu tidak akan muncul jika otonomi daerah benar-benar dilaksanakan sepenuh hati. Bukan hanya sekedar mendapatkan simpati sementara dari pemerintah daerah agar tidak terjadi tindakan separatism seperti pada masa orde lama dan orde baru.

F. Hubungan Pusat dan Daerah

Pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk *dekonsentrasi teritorial*, *satuan otonomi teritorial*, atau, *federal*. Selain bentuk-bentuk utama ini, ada beberapa cara yang lebih longgar, seperti *konfederasi* atau *uni*. Tetapi kedua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.²¹³

Dari bentuk-bentuk utama pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. *Pertama*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar

²¹³ Seperti halnya Uni Eropa, meskipun terdapat negara-negara Eropa yang menyatukan diri di dalamnya dan memiliki mata uang tersendiri, namun negara-negara anggota masih tetap berdaulat secara utuh untuk menjalankan kekuasaan dalam batas wilayah teritorialnya.

dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.²¹⁴ Hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial bukan merupakan hubungan antar dua subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintah dekonsentrasi teritorial tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan pemerintah teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang berdasarkan atribusi.²¹⁵ Urusan yang dilakukan oleh pemerintah teritorial adalah urusan pusat di daerah. Namun demikian, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan dibidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk*, bukan *staatsrechtelijk*.²¹⁶

Dalam negara kesatuan hubungan pusat dan daerah menggunakan dasar otonomi teritorial. Satuan otonomi teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintah

²¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *Op.Cit.* hlm. 32.

²¹⁵ Delegasi adalah pelepasan wewenang dari atasan ke bawahan, atau dari satuan organisasi yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah dalam lingkungan organisasi yang sama, dan penerima wewenang bertindak dan bertanggungjawab sendiri atas segala wewenang yang diterima tersebut. Mandat adalah pemberian wewenang dari atasan kepada bawahan dalam satu satuan organisasi untuk bertindak atau membuat keputusan untuk dan atas nama atasan yang memberikan wewenang. Segala tanggungjawab pada mandat tetap ada pada pemberi wewenang. Atribusi adalah wewenang pejabat atau lingkungan jabatan yang ditetapkan menurut atau berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lihat Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah*, Cetakan kesatu, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 116-122.

²¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong... Op.Cit.* hlm. 33.

(administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu *hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing berdiri sendiri*. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, undang-undang menetapkan secara tegas sebagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. *Kedua*, pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. *Ketiga*, pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*. *Keempat*, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi.²¹⁷

Hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan merupakan masalah yang banyak diperbincangkan oleh para pakar ketatanegaraan karena dalam praktek penyelenggaraan negara sering terjadi tarik menarik kepentingan (*spanning of Interest*) diantara keduanya.²¹⁸ Karena

²¹⁷ *Ibid.* hlm. 35.

²¹⁸ Meskipun demikian, menurut Ni'matul Huda, tarik menarik bandul kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat adalah hal yang wajar dan tidak perlu diresahkan karena memang dinamika ini tidak bisa dihilangkan sama sekali, asalkan masih dalam batas kewajaran tidak mengarah pada tindakan separatis yang memicu kekacauan dan konflik. Lihat Ni'matul Huda, *Pengawasan terhadap Daerah...*, *Op.Cit.*

kelaziman yang terjadi dalam negara yang berbentuk kesatuan, pemegang otorisasi pemerintah berada pada pemerintah pusat. Kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas, sebagai karakter negara kesatuan yang sentralistik berbanding terbalik jika dikaitkan dengan negara yang berbentuk federal dimana negara-negara bagian relatif lebih banyak memiliki ruang gerak leluasa untuk mengelola kekuasaannya, sebab kekuasaan negara terdesentralisasi pada negara-negara bagian. Hal ini merupakan bentuk/karakter dari negara federal yang terdesentralistik dan lebih demokratis.²¹⁹

Mengantisipasi kekhawatiran yang berkembang selama ini, maka salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah pemikiran daerah otonom sebagai alternatif yang merupakan subsistem dalam negara yang berbentuk kesatuan. Hal ini tercantum dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 yang mengemukakan bahwa:

“Oleh karena negara Indonesiaitu suatu *eenheidstaat* maka Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat *staat*. Hal ini menunjukkan bahwa bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan tidak mentolerir adanya negara di dalam negara sehingga dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan memiliki sifat-sifat atau ciri-ciri sebagai negara tersendiri yang melaksanakan aspek desentralisasi”.

Berdasarkan beberapa landasan baik yuridis maupun historis menggambarkan bahwa dalam prinsip negara kesatuan penyerahan urusan atau kewenangan kepada daerah otonom seberapapun besarnya tetap ada

²¹⁹ Sirojul Munir, *Hukum Pemeirntah Daerah di Indonesia; Konsep Azas dan Aktualisasinya*. Cetakan Kesatu, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 111.

batasnya.²²⁰ Apabila dalam negara kesatuan, kewenangan dari pemerintah pusat tetap diperlukan demi menjaga dan mengawal prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, ungkapan yang sangat tepat dikemukakan adalah diperlukan pemerintah pusat yang kuat dan pemerintah daerah yang kuat pula, sehingga dapat menjaga dan memelihara keberlangsungan NKRI dan mencegah disitegrasi bangsa.²²¹

Pada prinsipnya, kewenangan pemerintah pusat itu selalu berkembang dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakat terutama dalam pemerintah daerah. Ini berarti bahwa kewenangan juga dimiliki oleh masing-masing tingkat pemerintahan tidak statis melainkan sangat dinamis disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan. Dalam mewujudkan kemandirian atau keleluasaan daerah otonom yang terkait dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi, yaitu hubungan kewenangan, pengawasan dan lain sebagainya, maka sejak jaman kemerdekaan tahun 1945 telah ditetapkan berbagai undang-undang tentang otonomi daerah.²²²

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis dikemukakan oleh Clark dan Stewart dapat dibedakan menjadi

²²⁰ J. Kaloh. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm. 204.

²²¹ Sebenarnya berangkat dari pengalaman masa lalu, tindakan separatis yang dilakukan oleh beberapa daerah di Indonesia bukanlah karena pemberian otonomi yang luas daeri pemerintah, melainkan sebaliknya karena sentralisasi kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Artinya kekhawatiran terjadinya perpecahan akibat pemberian otonomi luas tidak perlu terjadi.

²²² Bahkan Undang-undang yang pertama kali disahkan oleh pemerintah NKRI adalah undang-undang yang berkaitan dengan pemerintah daerah, yang meskipun hanya terdiri dari enam pasal. Lihat Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 113.

tiga.²²³ *Pertama, The Relative Autonomy Model.* Menurut model ini, memberikan kebebasan yang relative besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model,* dalam model ini pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti. Sehingga keberadaannya sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas hanya menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Dalam model ini berbagai petunjuk sangat rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai alat kontrol yang sangat menonjol, juga PAD bukanlah hal penting, karena sistem keuangan daerah ditopang atau didominasi oleh bantuan pusat. *The Interaction Model,* merupakan model dimana keberadaan pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam hal ini untuk menentukan format hubungan antara pusat dan daerah secara ideal dalam NKRI, bukanlah suatu yang mudah karena akan berjalan seiringan dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Hal ini akan menentukan apakah termasuk pada otonomi luas atau otonomi terbatas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:²²⁴ *Pertama,* apabila urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur cara-cara tertentu. *Kedua,* apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan

²²³ Richard Batley dan Garry Stoker dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 15.

²²⁴ Muh Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah; Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 90.

sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentuka secara bebas mengatur rumah tangganya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal-hal keterbatasan kemampuan pendapatan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Sedangkan otonomi luas bertolak pada prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.

Secara teoritis, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.²²⁵

1. Hubungan Kewenangan

Penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan, yang menganut desentralisasi bukan berarti meninggalkan asas sentralisasi sama sekali. Sebab kedua azas tersebut bukan dalam kapasitas dibedakan satu sama lain, melainkan selalu berdampingan. Jadi prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi.²²⁶ Karena desentralisasi tanpa sentralisasi akan berdampak pada disintergrasi. Oleh sebab itu, otonomi daerah hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan prakarsa, akan selalu memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah pusat. Sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan otonomi daerah, dan

²²⁵ Bagir Manam, *Menyongsong Fajar... Op.Cit.* hlm. 37.

²²⁶ Mengenai hal ini, telah dijelaskan dalam subbab sebelumnya.

daerah otonom adalah ciptaan pemerintah pusat.²²⁷ Namun demikian, hubungan antara daerah otonomi dengan pemerintah pusat adalah hubungan organisasi dan respirokal.²²⁸

Dari penyelenggaraan sistem pemerintahan tersebut, dapat dilihat bahwa di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula oleh pemerintah pusat tugas pembantuan. Berdasarkan asas ini, oleh pusat menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya. Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat dalam jajaran organisasi pemerintahan. Dengan demikian, pada hakekatnya unsur pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat tanpa asas desentralisasi, mengatur dan membagi urusan pemerintahan menjadi wewenang pemerintah pusat, baik pada pemerintah negara kesatuan maupun federal. Sejumlah urusan

²²⁷ Menurut beberapa orang ahli, keberadaan otonomi di Indonesia sangat erat kaitannya dengan sejarah keberadaan kerajaan-kerajaan yang sudah lebih dahulu ada dari pada kemerdekaan Indonesia. Dimana kerajaan-kerajaan itu telah mengatur wilayahnya sendiri secara otonom. Jadi pada dasarnya otonomi daerah di Indonesia bukanlah pemberian pusat melainkan konstruksi sejarah yang sudah lebih dahulu ada sebelum Indonesia merdeka. Menurut Ateng Syafrudin, setidaknya ada beberapa bukti bahwa jauh sebelum Indonesia merdeka, bahkan sebelum belanda masuk ke Indonesia, daerah-daerah di Indonesia telah memiliki sistem pemerintahan sendiri, yaitu: *pertama*, C. Van Vollenhoven dalam bukunya "*Staatsrecht Overzee*" mengatakan, ketika sebuah kapal berbendera tiga warna masuk daerah Indonesia pada tahun 1596, daerah itu dalam arti hukum tatanegara, tidaklah merupakan sebidang tanah kosong dan tandus tidak tergarap. Daerah itu penuh padat dengan lembaga-lembaga pengaturan masyarakat dan pemerintah yang dikuasai oleh atau berkekuasaan atas suku-suku bangsa, kesatuan perkampungan, republik-republik, dan kerajaan-kerajaan. Hanya sifat kesatuan sama sekali tidak ada meskipun negara majapahit dahulu tumbuh dengan kokohnya dan memegang pimpinan yang kuat, dan yang terdapat adalah justru suatu hukum tatanegara Asia Timur yang jalin berjalin, dan tetap bersifat asli, walaupun penduduknya banyak terpengaruh oleh kebudayaan Hindu dan Islam. Lihat Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi ...*, *Op.Cit.*, hlm. 6.

²²⁸ Soetandyo Wigono Subroto dkk., *Pasang Surut...*, *Op.Cit.*, hlm. 199.

diselenggarakan dengan azas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.²²⁹ Rondinelli pernah mengingatkan kepada para pembaca bukunya bahwa:

*“..... not all function of the state can or should be decentralized, those function that are essential to the survival of a nation, service the benefit from economies of scale and standardization in production. The depend on large network of facilities or hierarchy of services. That can only be redistributedwealt in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administrered by central government that by desentralized units”.*²³⁰

Kedua, sejumlah pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan azas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar demi sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional. Maddick menjelaskan, bagian dari urusan pemerintahan tersebut yang juga menjadi wewenang pemerintah pusat, sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan. Prinsip kedua ini merupakan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom di negara kesatuan, atau negara bagian dalam negara federal. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara jelas eksklusifnya (sepenuhnya). Oleh karena itu, masing-masing pemerintah baik federal

²²⁹ Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 114.

²³⁰ Dennis A. Rondinriil, *decentralization, Territorial Power, and The State a Critical Respons*, (London: Sage, 1990), hlm. 429. Dikutip dari Benyamin Hoessein, *Hubungan Penyelenggaraan..... Op.Cit.* hlm. 200.

maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki oleh konstitusi federal.²³¹

Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak akan dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik dibidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya mungkin dan dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan/atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Sejalan dengan prinsip residual di atas, maka dengan sendirinya urusan rumah tangga daerah menjadi sangat luas dan setiap saat mungkin meluas.²³²

Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecenderungannya yang semakin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Telah dikemukakan, prinsip *residual power* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. *Pertama*, ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan yang selebihnya atau residu menjadi urusan federal. *Kedua*, terjadi proses

²³¹ KC Wheare dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara....*, *Op.Cit.* hlm. 15.

²³² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.... Op.Cit.* hlm. 38.

sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.²³³

Luasnya urusan pemerintah (setiap saat dapat bertambah) dapat menjadi sumber masalah bagi otonomi. Beban daerah menjadi begitu beratsehingga ada kemungkinan tidak mampu menjalankannya. Dal ini dapat mendorong kembali menguatnya proses desentralisasi seperti nampak pada negara federal.

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.²³⁴

Berdasarkan pengertian di atas, menurut Bagir Manan terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil.²³⁵ Selain ketiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Bagir Manan tersebut, menurut Josef Riwu Kaho ada sistem rumah tangga

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat...*, *Op.Cit.*, hlm. 19-20.

²³⁵ Bagir Manan, *Hubungan antara...*, *Op.Cit.*, hlm. 26. Mengenai hal ini, penjelasan mengenai sistem rumah tangga formil, sistem rumah tangga materil dan sistem rumah tangga rill telah penulis paparkan dalam BAB I, jadi tidak akan penulis ulangi lagi penjelasannya dalam BAB II ini.

sisia (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab.²³⁶

2. Hubungan Pengawasan

Pada umumnya, istilah pengawasan biasanya digunakan dalam hubungannya dengan manajemen, yang secara terminologi, pengawasan disebut dengan istilah *controlling, evaluating, correcting, oppraising*, maupun *control*,²³⁷ dalam hubungan pusat agar otonomi tidak bergerak begitu saja sehingga mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Karena sistem pengawasan sangat memerlukan kemandirian otonomi daerah. Maka agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, sistem pengawasan harus di tentukan secara spesifik baik lingkup maupun tatacara pelaksanaannya.²³⁸

Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan otonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): “*if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must suborniated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*”²³⁹

Apabila pengikat tersebut ditarik begitu kencang, nafas kebebasan desentralisasai akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu

²³⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi...*, *Op.Cit.*, hlm. 15-18. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat...*, *Op.Cit.*

²³⁷ Muh Fauzan, *Hukum Pemerintah...*, *Op.Ct.*, Hlm. 90.

²³⁸ Sirojul Munir, *Op.Cit.*

²³⁹ Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction to The Law of The Local Government and Administration*, (London: Butterworths, 1973), hlm. 297. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap DaerahOp.Cit.* hlm. 33.

terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi malah menjadi “belenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tatacara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.²⁴⁰

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, antara lain berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*”. (pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).²⁴¹

Muchsan berpendapat, bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*).²⁴² Sementara menurut Paulus Efendi Lotulung, pengawasan adalah upaya untuk

²⁴⁰ Ni'matul Huda, *Ibid.*

²⁴¹ George R. Terry, *Asas Menejemen*, diterjemahkan oleh Winardi, (Bandung: Alumi, 1986. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Ibid.*

²⁴² Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberti, 1992), hlm. 37.

menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik senghaja maupun tidak senghaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha refresif.²⁴³

Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tatacara pelaksanaannya. Karena itu, hal-hal seperti memberlakukan prinsip “pengawasan umum” pada suatu otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah. Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian daerah. Makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi.²⁴⁴

Sebaliknya, tidak boleh ada otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.²⁴⁵ Bagir Manan juga memandang kontrol sebagai fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol ini mengandung fungsi pengawasan dan pengendalian, pengawasan

²⁴³ Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. xvi-xvii.

²⁴⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.... Op.Cit.* hlm. 39.

²⁴⁵ *Ibid.*

bertalian dengan pembatasan, sedangkan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).²⁴⁶

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung,²⁴⁷ kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu kontrol *A-Priori* dan kontrol *A-Posteriori*.²⁴⁸ Dikatakan sebagai kontrol *A-Priori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini, tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah tingkat II (Kabupaten/Kota) harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah Tingkat I (Provinsi), demikian seterusnya. Sebaliknya, kontrol *A-Posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/putusan/ketetapan pemerintah. Dengan kata lain, arti

²⁴⁶ Bagir manan, Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif, Makalah pada *Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgor*, Cipanas-Cianjur, 2000, hlm 1-2. Dikutip dari Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 117.

²⁴⁷ Paulus Efendi Lotulung, *Op.Cit.*

²⁴⁸ Mengutip Bagir Manan, Ni'matul Huda juga membagi hubungan pengawasan ini ke dalam pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat struktural dan spesifik, karena sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan mana saja (jenis-jenis keputusan) yang harus disampaikan kepada pemerintah tingkat lebih atas untuk memperoleh pengesahan. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan. Lihat Ni'matul Huda, *Pengawasan Op.Cit.* hlm. 38-39.

pengawasan di sini adalah dititik beratkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan keliru.²⁴⁹

Dari beberapa uraian di atas dapat dicermati, bahwa pengawasan/kontrol yang dilaksanakan adalah semata-mata untuk menilai dan mengukur setiap penyelenggaraan urusan pemerintah supaya sesuai dengan alur pikir sistem pemerintahan yang berlaku pada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), untuk menghindari terjadinya disintegrasi bangsa. Untuk itu, perlu langkah-langkah pembinaan dan koordinasi pelaksanaan pengawasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sehingga dalam rangka pemberlakuan prinsip pengawasan pada satuan daerah otonom jangan sampai mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah, juga jangan sampai meniadakan pengawasan.²⁵⁰

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya;²⁵¹ *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun

²⁴⁹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat.... Ibid.* hlm. 35.

²⁵⁰ Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm 118.

²⁵¹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 12.

hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.²⁵²

3. Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah

Pada umumnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terrefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna, seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasinya (*degree of*

²⁵² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 90-91. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat.... Op.Cit.* hlm. 35-36.

decentralization) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.²⁵³

Pada umumnya keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah beban tugas yang akan diberikan kepada daerah, artinya pembagian tugas antara pusat dan daerah harus dipertegas sehingga tegas pula dana yang dibutuhkan. Dalam hubungan ini, maka kejelasan tentang tugas/wewenang yang ada pada pemerintah daerah akan dapat dengan bebas untuk melakukan pungutan pendapatan asli daerahnya dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam mengatur arah pengeluarannya.²⁵⁴

Apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan), maka pemerintah pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan), maka pemerintah daerah yang bertanggungjawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah. Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintah dengan pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan daerah.²⁵⁵

Hubungan keuangan daerah dan pusat di manapun di pandang sangat menentukan otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah minimnya jumlah uang yang dimiliki daerah dibanding yang dimiliki oleh

²⁵³ Lihat Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat ... Op.Cit.* hlm. 26.

²⁵⁴ Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 120.

²⁵⁵ Ni'matul Huda, *Pengawasan... Op.Cit.* hlm. 27

pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan tidak lain adalah memperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga lumbung keuangan daerah dapat terisi lebih banyak.²⁵⁶

Suatu sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai pemerintah daerah dalam kebebasannya untuk melakukan pungutan-pungutan, menetapkan tariff, dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya, dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya. Peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk pembiayaan urusan yang telah dilimpahkan sangat penting, karena selama ini optimalisasi sumber-sumber pendapatan daerah sangat jarang dipikirkan oleh pusat. Termasuk belum adanya standar pengoprasian yang jelas dari setiap urusan yang menyebutkan kaburnya kebutuhan objektif dari besaran pembiayaan setiap urusan otonomi tersebut. Inilah yang merupakan titik pangkal kerancuan dari ketidakjelasan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Terdapat tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil yaitu:²⁵⁷

1. Sampai sejauh mana pemerintah daerah telah diberi sumber-sumber keangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Sampai sejauh mana pemerintah daerah telah mendapatkan akses pendapatan yang bersumber dari bidang hasil pajak dan SDA;

²⁵⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar*, hlm. 40.

²⁵⁷ Made Suwandi, "Isu-isu Strategis Penataan Otonomi Daerah", Makalah Lokakarya Pemukiman dan Pengembangan Wilayah Indonesia 2000-2005, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum..... Op.Cit.* hlm. 19.

3. Sampai sejauh mana pemerintah daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif.

Oleh karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu:²⁵⁸

1. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkatan pemerintah mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;
2. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagaian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
3. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil diantara daerah-daerah atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
4. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Masalah hubungan keuangan antara pusat dengan daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara pusat dan daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam praktek, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka

²⁵⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 102-103.

oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjelaskan fungsi-fungsi, sehingga ketergantungan mereka kepada subsidi dari pemerintah pusat.²⁵⁹

Dari berbagai kenyataan hubungan pusat dan daerah, ada beberapa hal yang perlu untuk dicatat. *Pertama*, meskipun pendapatan asli daerah tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak berisi banyak. Bahkan mungkin cukup banyak. Hanya tidak bersumber dari pendapatan sendiri, melainkan dari uang yang diserahkan pusat kepada daerah seperti subsidi dan lain sebagainya. Tidak berarti pula lumbung keuangan daerah yang terbatas itu menyebabkan rakyatnya tidak memiliki kesejahteraan. Karena usaha kesejahteraan itu juga diselenggarakan oleh pusat.²⁶⁰

Kedua, meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apapun keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah. *Ketiga*, meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar, diperkirakan tidak akan ada daerah (seperti dalam negeri lain) yang benar-benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri. Telah dikemukakan urusan rumah tangga daerah umumnya bersifat pelayanan yang banyak menyerap anggaran dari pada menghasilkan uang. Pelayanan ini sendiri semakin meningkat baik mutu maupun jenisnya akibat kemajuan-kemajuan masyarakat. Faktor lain adalah sistem otonomi yang meletakkan semua prinsip semua fungsi pemerintahan adalah urusan rumah tangga

²⁵⁹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Op.Cit.* hlm. 28.

²⁶⁰ Bagir Manan, *Menyongsong..... Op.Cit.* hlm. 41.

daerah kecuali yang secara kategoris ditetapkan sebagai urusan pusat. Urusan ini sangat luas sehingga memerlukan anggaran yang besar sekali.²⁶¹

Kalau demikian, bagaimana wujud yang tepat hubungan keuangan pusat dan daerah? Hal ini pertama-tama harus dikembalikan pada pengertian dasar otonomi yaitu kemandirian. Daerah harus memiliki keleluasaan untuk menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Memperbesar sumber lumbung keuangan daerah merupakan suatu cara yang musti dilakukan. Tetapi seperti telah dikemukakan, pembesaran sumber itu tidak akan benar-benar menyebabkan daerah sepenuhnya berdiri sendiri. Subsidi senantiasa diperlukan dengan berbagai tujuan di samping mencukupi keuangan daerah. Yang penting, segala bentuk subsidi itu tidak akan mengurangi kemandirian daerah. Karena itu pengertian perimbangan keuangan pusat dan daerah hendaknya tidak diartikan sekedar memperbesar sumber lumbung keuangan daerah. Tidak kalah penting mengatur sistem keuangan daerah seperti subsidi yang tetap menjamin kemandirian, keleluasaan, dan kekuasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya.²⁶²

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:²⁶³

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.* hlm. 42.

²⁶³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002), hlm. 9-10.

1. Pengeolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan keuangan daerah;
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya;
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi-tahunan;
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan *rating* kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi: batasan pembinaan peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna mengembangkan profesionalisme aparat pemerintahan daerah;
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah, terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan laporan dan pengendalian serta mempermudah memperoleh informasi.

Sebenarnya problem yang dihadapi dalam mengatur keuangan daerah tidak hanya sebatas bagaimana membagi hasil dan kekayaan antara pusat dan daerah secara adil dan profesional. Akan tetapi, yang lebih berat adalah adanya daerah kabupaten dan kota yang sangat potensial tetapi lemah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Sedangkan hasil sumber daya alamnya tidak memberikan kontribusi yang memadai dalam

menopang APBD daerah yang bersangkutan. Hal ini merupakan beban yang sulit dihadapi oleh daerah. Sehubungan dengan itu, maka bagi daerah-daerah kabupaten/kota seperti di Aceh, Kalimantan, dan Papua tidak menjadi kendala yang mendasar karena sumber daya alamnya memberikan harapan dan kontribusi yang dapat di adalkan. Namun bagi daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam yang potensial akan menjadi kendala yang sangat besar untuk menyelenggarakan urusan/kewenangan yang diberikan oleh pusat. Untuk itu, maka tuntutan daerah-daerah lain yang kaya sumber daya alamnya tidak mengabaikan azas otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana daerah yang satu dengan daerah yang lain saling membantu dalam pembiayaan pembangunan melalui mekanisme anggaran APBN.²⁶⁴

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa desentralisasi merupakan salah satu *new strategy* untuk menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rules* di millennium ini. Dengan desentralisasi, diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan. Arahan seperti ini adalah keharusan, karena dengan model pemerintahan seperti inilah pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat dilaksanakan. Di sisi yang lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dalam menentukan cara-caranya sendiri untuk

²⁶⁴ Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 122.

meningkatkan taraf hidupnya sesuai dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶⁵

4. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemerintahan Daerah

Aspek lain yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintah daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun diluar negeri. Oleh karena itu mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun desentralisasi.²⁶⁶

Susunan organisasi pemerintahan merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Persoalan yang dapat diketengahkan adalah benarkah hal tersebut dapat mempengaruhi hubungan antara satuan pemerintah pusat dengan daerah? Untuk menjawab persoalan tersebut maka dapat diketengahkan bahwa sebagai konsekuensi dibentuknya satuan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain, yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Atau urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan

²⁶⁵ Ni'matul Huda, *Pengawasan..... Op.Cit.* hlm. 31-32.

²⁶⁶ Sirojul Munir, *Op.Cit.*

desentralisasi, titik berat pelaksanaannya akan diletakkan pada daerah yang mana?

Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya, peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan.²⁶⁷

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah subnasional (daerah) akan sangat tergantung pada karakteristik dari masing-masing negara. Secara teoritis Smith membagi kewenangan tersebut menjadi dua sistem yaitu sistem ganda (*dual system*) dan sistem campuran (*fused system*). Bahwa sistem campuran memadukan antara asas desentralisasi dengan dekonsentrasi dengan dekonsentrasi pada satu tugas yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini terlihat dengan adanya *uniteritorial* dan *uniperson*. Dengan prinsip *uniteritorial* artinya wilayah administratif dengan daerah otonom dalam satu wilayah. Sedangkan yang dimaksud dengan *uniperson* yaitu adanya peran satu orang pimpinan yang memiliki peran di samping sebagai kepala wilayah

²⁶⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara.... Op.Cit.* hlm. 194-195.

administratif juga sebagai kepala daerah otonom. Kemudian sistem ganda dimana pemerintah daerah dijalankan secara terpisah dari urusan pemerintahan pusat (dengan adanya KANWIL dan KANDEP di daerah).²⁶⁸

Banyaknya kantor-kantor pusat di daerah sangat mempengaruhi kemandirian otonomi. Pembentukan kantor pusat di daerah (KANWIL dan KANDEP) berkembang pesat selama UU No 5 Tahun 1974. Kantor-kantor ini menimbulkan dualism pemerintahan di daerah. Selain itu, pemerintahan menjadi tidak efisien karena banyaknya koordinasi yang harus dilakukan. Apalagi diadakan pula urusan pusat dalam lingkungan satuan pemerintahan otonomi, seperti direktorat sosial dan politik di provinsi, kabupaten, dan kota. Kepala daerah merangkap sebagai kepala wilayah. Untuk lebih menjamin kemandirian daerah, kantor-kantor pusat di daerah harus ditiadakan atau dikurangi sampai yang sangat diperlukan. Urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan (*mendebewind*). Pada masa mendatang, seharusnya keberadaan KANWIL dan KANDEP ini sebaiknya ditiadakan karena fungsinya menjadi urusan pemerintah daerah. Pada tingkat provinsi, pada dasarnya KANWIL mesti dibubarkan mengingat berbagai urusan tersebut menjadi urusan kabupaten/kota, bukan urusan provinsi.²⁶⁹

²⁶⁸ Sadu Wasistiono, *Kapita Selektas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Bandung: Fokus Media, 2002), hlm. 20.

²⁶⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Op.Cit.* hlm. 45-46.

Dari sudut pandang yang lain misalnya dari Campo dan Sundaram, membedakan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berdasarkan dua prinsip. *Pertama*, prinsip *ultra vires* (*ultra vires (beyond the power) principle*), dimana entitas daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesifik oleh pemerintah pusat. *Kedua*, prinsip kompetensi umum (*general competence principle*), dimana entitas daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan untuk pemerintah pusat.²⁷⁰

Pola pembagian wewenang harus diimbangi pula dengan pola pertanggungjawaban yang setara, agar kewenangan tersebut dapat dijalankan secara amanah. Di samping itu, penyerahan ataupun pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik yang berbentuk pemerintahan daerah maupun pejabat pemerintah pusat di daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan yang setara. Agar rentang kendali dapat dilaksanakan secara cepat, maka unit yang diawasi dan melapor secara langsung dibatasi jumlahnya.²⁷¹

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa mengatur hubungan yang serasi antara pusat dan daerah tidaklah mudah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus diupayakan untuk menemukan titik keseimbangan yang wajar. Titik keseimbangan yang wajar inilah yang akan melahirkan hubungan serasi antara pusat dan daerah. Dalam sebuah negara

²⁷⁰ Lihat Ni'matul Huda, *Pengawasan Op.Cit.* hlm. 45.

hukum, hukumlah yang harus merintis jalan yang ada, pernah ada dan akan ada.

G. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945

Dalam Sidang Tahunan MPR-RI 7-18 Agustus 2000 telah dilakukan perubahan kedua UUD 1945. Tidak semua hasil kerja PAH I BP MPR (Naskah Perubahan UUD 1945) berhasil ditetapkan sebagai perubahan UUD dalam Sidang Tahunan MPR ini. Yang berhasil ditetapkan antara lain perubahan Pasal 18 UUD 1945. Baik struktur maupun substansi, perubahan tersebut sangat mendasar. Secara struktural, Pasal (lama) sama sekali diganti baru. Yang semula hanya satu pasal menjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B). penggantian secara menyeluruh ini, berakibat juga bagi penjelasan. Penjelasan yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi.²⁷²

Satu-satunya sumber konstitusional pemerintah daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dari segi sejarah pembuatan penjelasan (dibuat kemudian),²⁷³ maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomali”. Selain tidak lajim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini penjelasan dianggap sebagai sumber hukum di samping (bahkan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh

²⁷² Ketentuan ini berdasarkan kesepakatan awal ketika sebelum Perubahan Kedua dilakukan. Ada empat kesepakatan dasar, dimana salah satunya adalah menghapus penjelasan dan menormakannya ke dalam batang tubuh.

²⁷³ Penjelasan UUD 1945 tidak dibuat oleh BPUPKI atau PPKI, namun dibuat sendiri oleh DR. Soepomo atas instruksi Presiden Soekarno ketika itu.

UUD.²⁷⁴ Ketentuan di dalam Pasal 18 diubah dan ditambah menjadi berbunyi sebagai berikut.²⁷⁵

BAB VI

PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah 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.*
- (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) *Pemerintahan daerah provinsi, 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 pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
- (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*

Pasal 18A

- (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.*

²⁷⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ... Op.Cit.* hlm 7.

²⁷⁵ Pasal 18 sebelum amandemen, "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa."

- (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.

Pasal 18B

- (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.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dalam dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1), bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan, bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalism, karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.²⁷⁶

²⁷⁶ MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), hlm. 102-103.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru Pemerintahan Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut nampak dari prinsi-prinsip dan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:²⁷⁷

(1) *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)).

Ketentua ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan yang otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak lagi ada unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai otonomi di daerah.²⁷⁸

(2) *Prinsip menjalankan otonomi yang seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)).

Meskipun secara historis UUD menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan

²⁷⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar.... Op.Cit.* hlm. 9-17.

²⁷⁸ Namun kadar otonomi di antara kedua pemerintah daerah ini berbeda. Disesuaikan dengan politik hukum titik berat otonomi yang disepakati oleh para pembuat undang-undang.

menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

- (3) *Prinsip kehususan dan keragaman daerah* (Pasal 18 ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.²⁷⁹
- (4) *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti *desa, marga, Nagari, gampung, meusanah, huta, negorij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat –bersifat teritorial atau genealogis– yang memiliki kekayaan sendiri, mewakili warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi juga dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan

²⁷⁹ Seperti halnya yang diberikan kepada DKI Jakarta, DIY Yogyakarta, Aceh, dan Papua.

penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan.

- (5) *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus* (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa (baik ditingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
- (6) *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.²⁸⁰
- (7) *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).

Penegasan dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) di atas menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan peraturan daerah

²⁸⁰ Dalam prakteknya, ketentuan “demokratis” ini diterapkan secara berbeda di beberapa wilayah, seperti halnya di Aceh dengan pemilihan langsung, di Yogyakarta dengan Pengangkatan dan di daerah-daerah lain dengan pemilihan oleh DPRD.

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. Namun demikian, meskipun daerah diberikan hak untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah (ayat (6) di atas), hal ini bukan berarti daerah boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Untuk itu hak pemerintahan daerah tersebut sangat terkait erat dengan ketentuan Pasal 33 dan 34 UUD 1945 yakni mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Antara lain dengan pemahaman bahwa sumber daya daerah adalah sumber daya nasional yang ada daerah.²⁸¹

H. Titik Berat Otonomi

Telah disebutkan bahwa secara umum otonomi dimaknai sebagai kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dimana konsekuensi logis dari ketentuan ini adalah daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri tanpa campur tangan dari pusat. Sementara di sisi lain, juga telah dinyatakan dalam UUD bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas

²⁸¹ MPR RI, *Panduan dalam Op.Cit.* hlm. 104-105.

kecamatan dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Artinya, dalam suatu daerah terdapat dua pemerintahan daerah, yaitu pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, tidak mungkin jika semua tingkat pemerintahan (pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota) menjalankan otonomi daerah secara bersamaan, karena jika hal ini dilakukan dapat menimbulkan kekacauan dan tumpang tindih kewenangan, maka hanya salah satu dari kedua tingkatan pemerintahan itu yang akan menjalankan otonomi daerah secara nyata dan luas.

Dalam khasanah teori Hukum Tata Negara dikenal adanya dua bentuk penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Kedua bentuk pemerintahan tersebut adalah:

1. Pemerintah Lokal Administratif, yakni satuan pemerintah lokal di bawah pemerintah pusat yang semata-mata hanya menyelenggarakan aktifitas pemerintah pusat di wilayah-wilayah negara. Satuan pemerintah lokal seperti ini pada hakikatnya hanya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Adapun ciri-ciri pemerintah lokal administratif yaitu:²⁸²
 - a. Kedudukannya merupakan wakil dari pemerintah pusat yang ada di daerah;
 - b. Urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakan pada hakikatnya merupakan urusan pemerintah pusat;
 - c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan hanya bersifat administrasi belaka;

²⁸² B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia; Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Cetakan Kelima, (Yogyakarta: Atma Jaya Press, 2009), hlm. 285.

- d. Pelaksana urusan-urusan pemerintahan dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah;
- e. Hubungan antara pemerintah lokal dan pemerintah pusat adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah, dan
- f. Seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan dibiayai dan mempergunakan sarana dan prasarana pemerintah pusat.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Pemerintahan Lokal Administratif pada hakikatnya hanyalah merupakan kegiatan-kegiatan atau aktifitas pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ pemerintah pusat yang ditempatkan di wilayah-wilayah negara.

2. Pemerintahan lokal otonom, yakni satuan-satuan pemerintahan lokal yang berada di bawah pemerintah pusat yang berhak atau berwenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Ciri-ciri dari pemerintahan lokal seperti ini, adalah.²⁸³

- a. Urusan-urusan pemerintahan atau wewenang pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan lokal otonom adalah urusan atau wewenang yang telah menjadi urusan rumah tangga sendiri;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan lokal otonom dijalankan oleh pejabat-pejabat yang merupakan pegawai pemerintahan lokal itu sendiri. Atau dengan kata lain pejabat-pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah lokal otonom itu sendiri;
- c. Penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan dijalankan atas dasar inisiatif atau prakarsa sendiri;
- d. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal otonom adalah hubungan yang sifatnya pengendalian dan pengawasan. Bahkan kalau boleh mengatakan adalah hubungan kemitraan (*partnerahip*).

Telah diakui sejak dahulu, bahwa titik berat otonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota (undang-undang orde lama

²⁸³ *Ibid.* hlm. 286.

dan orde baru menyebutnya dengan istilah Daerah Tingkat II, baru pada masa pasca reformasi diganti menjadi kabupaten/kota). Hal ini dilakukan atas beberapa pertimbangan, utamanya karena secara realistis, pemerintah daerah kabupatenlah yang berhubungan atau berinteraksi langsung dengan masyarakat setempat, oleh karena itu pemerintah kabupaten/kota lah yang mengerti kebijakan apa dan otonomi dalam bidang apa yang dibutuhkan oleh masyarakat di daerahnya. Sementara pemerintah daerah provinsi tidak diberikan otonomi yang penuh, selain karena pemerintah provinsi tidak berhubungan langsung dengan masyarakat juga karena pemerintah daerah provinsi adalah wakil dari pemerintah pusat yang menjalankan dekonsentrasi.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan tegas mengesahkan agar titik otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II (kabupaten/kota). Alasan untuk melaksanakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II ialah karena Daerah Tingkat II yang langsung berhubungan dengan masyarakat, sungguh lebih mampu memahami dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut. Penegasan tentang titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II ini diperlukan dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian, sangat rasional alasan dimaksud dan hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen pemerintahan dan pembangunan. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dinyatakan adanya dua tingkatan Daerah Otonomi yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Masing-masing tingkat daerah tersebut merupakan

masyarakat hukum tersendiri (*Rechts Gementschap*), yang pembentukannya didasarkan pada undang-undang.²⁸⁴

Makna titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II adalah semakin banyaknya urusan pemerintahan, baik jumlah maupun jenisnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II. Dengan demikian semakin besar perananan Daerah Tingkat II dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dalam ikut serta membangun daerahnya. Hal ini telah dicanangkan oleh presiden Soeharto dalam pidato kenegaraannya pada tanggal 16 Agustus 1990 di depan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Kemudian pasca reformasi lahir Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang ini merupakan koreksi total atas Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dari segi substansi, Undang-Undang ini merupakan kontra konsep atas undang-undang sebelumnya yang dianggap sangat sentralistis. Namun demikian, dalam hal titik berat otonomi terdapat kesamaan antara kedua undang-undang ini, yaitu meletakkan otonomi daerah pada pemerintah kabupaten/kota (Daerah Tingkat II).²⁸⁵

Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

²⁸⁴ A.W Widjaja, *Titik Berat Otonomi.... Op.Cit.* hlm. 37.

²⁸⁵ Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 13.

Daerah (DPRD). Oleh karena itu, UU No 22 Tahun 1999 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten/kota. Daerah kabupaten/kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.²⁸⁶

Menurut Deddy Supriady Bratakusumah, dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan menekankan pada otonomi yang lebih luas merupakan kewajiban dari pada hak maka dalam UU No 22 Tahun 1999 ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.²⁸⁷

Dilihat dari aspek penyelenggaraan desentralisasi, tampak tiga kelompok besar hubungan yang terjalin: *pertama*, hubungan vertikal, yang terpecah menjadi hubungan antara pemerintah provinsi dan hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. *Kedua*, hubungan diagonal, yakni hubungan antara provinsi tertentu dan kabupaten/kota di wilayah provinsi lainnya. *Ketiga*, hubungan horizontal, yang dapat terjadi hubungan antar provinsi dan hubungan antar kabupaten/kota dalam suatu provinsi serta hubungan antar kabupaten/kota pada provinsi yang bertetangga.²⁸⁸

²⁸⁶ *Ibid.* hlm. 20-21.

²⁸⁷ Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 5.

²⁸⁸ Benyamin Hussein, *Hubungan Wewenang...*, *Op.Cit.* hlm. 1-2.

Kemudian pada masa amandemen UUD 1945, saat melakukan amandemen terhadap UUD 1945 khususnya Pasal 18, semangat yang dibawa adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya serta diletakkan secara utuh pada daerah Kabupaten/Kota. Hal ini dapat diketahui dari pernyataan Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Golongan, beliau mengatakan:

“Gugatan daerah-daerah terhadap dominasi ekonomi, politik, dan sosial budaya oleh pusat, serta tuntutan untuk mengubah bentuk negara atau bahkan memisahkan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia hendaknya menjadi salah satu pembahasan PAH I, sampai saat ini tampaknya otonomi luas masih menjadi solusi terbaik dan apabila pelaksanaannya dilaksanakan di daerah-daerah terutama di tingkat kabupaten, bukan tidak mungkin ketidakadilan yang sudah berlangsung selama 50 tahun ini dapat diselesaikan.”²⁸⁹

Sebagai implikasinya, saat lahir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, titik berat otonomi juga diletakkan pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan yang luas untuk menjalankan pemerintahan, tanpa ada intervensi dari pemerintah pusat dan gubernur, meskipun tetap ada pengawasan dari gubernur dan pemerintah pusat jika terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh bupati dan/atau walikota.

Gubernur tidak memiliki otonomi yang utuh, karena gubernur adalah wakil dari pemerintah pusat di daerah yang menjalankan kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepadanya.²⁹⁰ Daerah provinsi melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi sebagai manifestasi dari konsekuensi

²⁸⁹ Buku Kedua, Jilid 3A, *Risalah Amandemen UUD 1945*, hlm. 242.

²⁹⁰ Ketentuan ini dapat dilihat dari Pasal 10 ayat (5) dan Pasal 12 Ayat (2).

wilayah administratif yang merupakan perpanjangan tangan dari wilayah administratif pemerintah pusat. Hal ini dimaksudkan agar provinsi menjadi sarana untuk mengikat dan menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyelesaikan masalah lintas daerah kabupaten/kota dan berbagai tugas yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota sehingga alasan pelaksanaan otonomi daerah secara penuh hanya diterapkan di kabupaten/kota.²⁹¹

Namun, ada pergeseran paradigma titik berat otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, dimana jika dalam undang-undang sebelumnya titik berat otonomi diletakkan pada pemerintah daerah kabupaten/kota, maka dalam undang-undang ini (UU No 23 Tahun 2014), titik berat otonomi dipindahkan ke pemerintah provinsi. Tentu saja hal ini menimbulkan permasalahan, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Keterangan yang lebih rinci mengenai hal ini, akan dijelaskan dalam BAB III.

I. Teori Kewenangan

Menurut SF Marbun, kajian terhadap kedaulatan dan kekuasaan perlu dilakukan terlebih dahulu sebagai pengantar atau bekal memahami makna kewenangan publik, sebab kedaulatan merupakan sumber dari kekuasaan dan kewenangan publik, sedangkan untuk memegang dan melaksanakan kekuasaan dan kewenangan publik tersebut diperlukan penguasa. Pemegang kekuasaan atau kewenangan publik sering disebut

²⁹¹ Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam NKRI*, (Bandung: Disertasi, 2002), hlm. 227.

penguasa atau yang berwajib atau menurut istilah hukum positif disebut Pejabat Tata Usaha Negara, sedangkan pemegang kekuasaan privat disebut orang yang berhak.²⁹²

Dasar bagi penguasa atau pejabat melakukan perbuatan atau tindakan dalam hukum publik adalah “kewenangan” (*bevoegheid, legal power, competence*) yang diperoleh berdasarkan asas legalitas, yakni melalui atribusi dan delegasi. Kemudian kewenangan itu dioperasionalkan oleh pejabat (*ambtsdrager*) sebagai persinifikasi dari jabatan (*ambt*), sedangkan dasar melakukan tindakan dalam hukum privat adalah kecakapan (*bekwaamheid*) melalui subyek hukum.²⁹³

Istilah kedaulatan dalam bahasa Belanda disebut *souvariniteit* atau *sovereignty* (Inggris) dan *souverainete* (Perancis). Kedaulatan merupakan sumber kekuasaan tertinggi bagi negara yang tidak berasal dan tidak berada di bawah kekuasaan lain. Karena kedaulatan menjadi hal yang esensial bagi setiap kesatuan. Salah satu rumusan kedaulatan yang populer adalah rumusan kedaulatan yang berasal dari Jean Bodin (1530-1596). Jean Bodin orang yang pertama sekali merumuskan arti kedaulatan secara jelas dan ilmiah dalam bukunya *Six Livres La Republique*. Jean Bodin merumuskan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi terhadap rakyat tanpa suatu pembatas undang-undang. Kedaulatan diidentifikasi sebagai kekuasaan mutlak di atas hukum, tidak terbatas dan tidak dapat dibagi-bagi. Rumusan kedaulatan demikian

²⁹² S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm. 95.

²⁹³ *Ibid.*

menempatkan posisi raja ketika berada di atas undang-undang.²⁹⁴ Rumusan Jean Bodin ini tidak relevan untuk masa sekarang sebab kedaulatan diidentifikasi sebagai kekuasaan mutlak di atas hukum, tidak terbatas dan tidak dapat dibagi-bagi.

Pada mulanya kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi yang bersifat mutlak, tidak terbatas atau tidak tergantung karena tidak ada kekuasaan lain yang mengatasi (superlatif). Konsep demikian ini kemudian berkembang, utamanya dengan meningkatnya hubungan-hubungan internasional melalui perjanjian-perjanjian internasional, sehingga berdampak pada keutuhan kedaulatan negara keluar. Demikian juga kedaulatan ke dalam dibatasi oleh hukum positifnya, sehingga mengakibatkan arti kedaulatan menjadi relatif.

Berdasarkan realitas ini, kemudian C.F. Strong membedakan pengertian kedaulatan dalam arti intern dan ekstern. Pengertian kedaulatan intern dirumuskan sebagai “*the supremacy of a person or body of person in the state over the individuals or associations of individuals within the area of its jurisdiction*”, sedangkan pengertian kedaulatan ekstern diartikan sebagai “*the absolute independence of one state as a whole with referench to all othe state*”.²⁹⁵

Apabila perkembangan teori kedaulatan diurutkan menurut ukuran waktunya, maka ditemukan bermacam-macam teori kedaulatan, yakni teori

²⁹⁴ Hal ini karena pada masa itu, rajalah yang menentukan seluruh kebijakan mulai dari menetapkan undang-undang, melaksanakan undang-undang, sampai pada menentukan hukuman kepada pelanggar undang-undang.

²⁹⁵ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, (London: Sidgwick & Jackson, 1966), page. 71.

kedaulatan Tuhan (sumber kedaulatan tertinggi negara berasal dari Tuhan), teori kedaulatan raja (kedaulatan tertinggi berada di tangan raja), teori kedaulatan rakyat (rakyat yang berdaulat kemudian didelegasikan kepada pemerintah, sehingga disebut sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat), teori kedaulatan negara (negara merupakan sumber kedaulatan dan dianggap mempunyai hak yang tidak terbatas), teori kedaulatan hukum (dimana kedaulatan tunduk pada hukum dan kekuasaan negara berdasarkan atas hukum).

Di antara teori-teori tersebut yang memiliki relevansi langsung dengan administrasi selama ini adalah teori kedaulatan rakyat dan teori kedaulatan hukum. Sebab kedua teori ini secara formal merupakan sumber mengalirnya kekuasaan atau kewenangan bagi hukum administrasi.²⁹⁶

Istilah kekuasaan dalam bahasa Inggris disebut *power*, atau *macht* (Belanda) atau *pouvoir*, *puissance* (Perancis), sedangkan istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau *yurisdiksi*, dan istilah wewenang disebut *competence* atau *bevoegheid*.²⁹⁷ Secara sosiologis, kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar mengikuti kehendak pemegang kekuasaan, baik dengan sukarela maupun dengan terpaksa.²⁹⁸ Kekuasaan senantiasa ada dalam kehidupan masyarakat, baik masyarakat yang masih sederhana maupun masyarakat yang sudah maju dan sangat kompleks

²⁹⁶ SF. Marbun, *Op.Cit.* hlm. 97.

²⁹⁷ SF Marbun, *Peradilan Administrasi...*, *Op.Cit.*, hlm. 142-143.

²⁹⁸ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: CV Rajawali, 1989), hlm. 241.

susunannya. Kekuasaan pada dasarnya memiliki sifat netral dan baik atau buruknya tergantung kepada cara dan tujuan penggunaannya.

Sumber kekuasaan dapat berasal antara lain, kekuatan (*force*), uang, kejujuran, charisma, moral, dan senjata. Menurut Muchtar Kusumaatmadja, dengan *bayonet* di ujung senjata, banyak hal dapat dilakukan untuk merebut, memperluas, mempertahankan kekuasaan kecuali satu duduk di atasnya.²⁹⁹

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Secara bahasa kewenangan atau wewenang berasal dari kata “wenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.³⁰⁰ Dalam bahasa Inggris, wewenang disebut dengan *authority*, yang antara lain berarti *the power or right to enforce obedience* (kekuasaan atau hak untuk menegakkan kepatuhan). *The power to enforce laws, exact obedience, command, determine, or judge* (kekuasaan untuk menegakkan hukum, kepatuhan, perintah, ketentuan, atau putusan hakim). *One that is invested with this power, especially a government or body*

²⁹⁹ Muchtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Binacipta, tanpa tahun), hlm. 6. Lihat SF. Marbun, *Peradilan Administrasi, Op.Cit.* hlm. 143.

³⁰⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta Balai Pustaka, 1994), hlm. 1128.

of government officials (sesuatu yang diberi kekuasaan terutama pemerintah atau badan pemerintah.³⁰¹

Dalam bahasa Belanda, istilah wewenang sering menggunakan kata “*bevoegdheid*”, meskipun istilah *bekwaamheid* pun ada yang menerjemahkan dengan kewenangan atau kompetensi.³⁰² Hanya saja, istilah *bevoegdheid* ini digunakan baik dalam konsep perdata maupun publik. Dalam hukum perdata, subyek hukum adalah seseorang atau sesuatu yang mempunyai kekuasaan untuk mendukung hak (*rechtsbevoegdheid*). Dalam ungkapan yuridis, subyek hukum adalah setiap orang yang memiliki kewenangan hukum. kewenangan hukum adalah kecakapan untuk menjadi pendukung atau subjek hak.³⁰³

Penggunaan istilah *bevoegdheid* dalam hukum publik, telah sedemikian jelas sebagaimana terlihat pada ungkapan “*het begrip bevoegdheid is da nook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*”³⁰⁴ (kewenangan merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi), atau dalam asas legalitas berarti bahwa kewenangan yang dilaksanakan oleh organ pemerintah itu secara langsung atau tidak langsung harus disandarkan pada dasar peraturan perundang-undangan. Pemerintah hanya dapat melakukan tindakan atas dasar kewenangan yang di akui dan dibatasi undang-undang. Berkenaan dengan penggunaan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik, Bagir manan menjelaskan sebagai berikut:

³⁰¹ Ridwan, *Diskresi dan...*, *Op.Cit.*, hlm. 110.

³⁰² Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 100.

³⁰³ Ridwan, *Diskresi....Op.Cit.* hlm. 111.

³⁰⁴ L.J. Van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studie van het Naderlandse Recht*, (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1966), hlm. 157. Dalam Ridwan, *Ibid.*

“istilah ini lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga *legal authority*. Dalam *bevoegdheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. dalam *bevoegdheid*, perbuatan –melakukan atau tidak melakukan- bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur”.³⁰⁵

Meskipun konsep wewenang (*bevoegdheid*) digunakan dalam hukum perdata, pada tesis ini konsep wewenang dibatasi dalam arti wewenang publik saja. Ateng Saifudin menjelaskan, bahwa kewenangan berdasarkan hukum publik adalah kemampuan yuridis dari badan.³⁰⁶ Wewenang publik dapat bersifat ketatanegaraan maupun administrasi. Wewenang yang bersifat ketatanegaraan adalah wewenang yang diberikan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, misalnya dalam setiap konstitusi diberikan legitimasi kepada badan hukum publik untuk dapat melaksanakan fungsinya. Sedangkan wewenang yang bersifat administrasi diberikan dan dilaksanakan oleh organ administrasi atau pemerintahan.

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.³⁰⁷ Secara umum wewenang ada tiga yaitu *pertama*, wewenang pemerintahan yang bersifat fakultatif, yaitu bila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat

³⁰⁵ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 59-60.

³⁰⁶ Ateng Syaifrudin, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, (Terj.), (Bandung: Rifika Aditama, 2006), hlm. 24.

³⁰⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi... Op.Cit.* hlm. 144.

dipergunakan. *Kedua*, wewenang pemerintahan yang bersifat terikat yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan isi suatu putusan yang harus diambil secara terperinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuannya. *Ketiga*, wewenang pemerintahan yang bersifat bebas (diskresi) dimana peraturan dasarnya memberikan kebebasan atau ruang lingkup yang longgar atau bebas kepada badan pejabat tata usaha negara, untuk menolak atau mengabulkan, dengan mengaitkannya atau meletakkannya pada syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi.³⁰⁸ Namun demikian, wewenang bebas ini bukanlah dalam arti kemerdekaan (*onafhaklijkheid*) yang lepas dari aturan hukum baik tertulis dan terutama hukum tidak tertulis.³⁰⁹ Suatu diskresi harus sesuai dengan peraturan tertulis dan AAUPB.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka dapat disebutkan bahwa yang dimaksud dengan wewenang pemerintahan adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang diberikan kepada organ pemerintah untuk melakukan berbagai tindakan hukum pemerintahan yakni tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat hukum dibidang pemerintahan.³¹⁰

Sesuai dengan asas legalitas dalam negara hukum yang mendasari setiap tindakan hukum pemerintah dalam bidang publik, sumber kewenangan pemerintah adalah konstitusi dan undang-undang. Menurut Philipus M.

³⁰⁸ Ada tiga syarat utama munculnya diskresi, *pertama*, kondisi darurat yang tidak mungkin menetapkan peraturan tertulis, *kedua*, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, *ketiga*, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir (*vogue norm*). Lihat Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Aministrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 81.

³⁰⁹ Ridwan, *Diskresi Op.Cit.* hlm. 113.

³¹⁰ *Ibid.* hlm. 114.

Hadjon, dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum.³¹¹ Namun seiring dengan meluasnya fungsi dan tugas pemerintahan yang antara lain membawa konsekuensi pemberian wewenang kepada pemerintah untuk membuat peraturan perundang-undangan, asas tersebut tidak dapat diterapkan secara ketat. Dengan demikian, sumber kewenangan pemerintah untuk melakukan berbagai tindakan hukum itu tidak hanya terbatas pada konsitusi dan undang-undang tetapi juga mencakup peraturan perundang-undangan.

Adapun cara kewenangan itu diberikan dan dijalankan oleh organ pemerintah, dikenal ada tiga macam yaitu:³¹²

1. Atribusi

Atribusi diartikan sebagai *wijze waarop een bestuursorgaan een bestuursbevoegdheid krijgt toegekend. Een orgaan met regelgevende bevoegdheid schept een nieuwe bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een ander overheidsorgaan; soms wordt het overheidsorgaan special voor de gelegenheid in het leven geroepen. Onder een orgaan met regelgevende bevoegdheid kan zowel de formele wetgever als de legere wetgever worden verstaan.*³¹³ (cara organ pemerintah mendapatkan wewenang pemerintahan yang ditentukan. Organ dengan kewenangan membuat peraturan itu menciptakan wewenang pemerintahan baru dan memberikannya pada organ pemerintahan lain; organ pemerintah kadang-kadang secara khusus menciptakan kesempatan untuk munculnya suatu wewenang. Organ dengan

³¹¹ Philipus M. Hadjon, "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Makalah pada Simposium Politik, Hak Asasi, dan Pembangunan*. Dalam Ridwan, *Op.Cit.*

³¹² Beberapa ahli yang berpendapat bahwa cara memperoleh wewenang ada tiga macam adalah H.D van Wijk dan Willem Konijnenbelt. Sedangkan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek berpendapat bahwa cara memperoleh wewenang hanya ada dua macam, yaitu atribusi dan delegasi. Disarikan dari Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Keenam, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 102.

³¹³ J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, (Alphen aan den Rijn: Samsom HD. Tjeenk Willink, 1992), hlm. 67. Dikutip dari Ridwan, *Diskresi.... Op.Cit.*

kewenangan mengatur itu dapat diketahui baik dari pembuat undang-undang formal maupun embuatan peraturan daerah).

Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam Ridwan menyebutkan bahwa atribusi merupakan cara normal pemberian wewenang kepada organ pemerintah, dimana pembuat undang-undang menciptakan wewenang baru dan menyerahkannya kepada organ pemerintah. Organ itu dapat berupa organ pemerintah yang telah ada atau organ pemerintah yang baru dibentuk untuk keperluan itu. Secara singkat, atribusi adalah *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, yakni pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.³¹⁴ Pembuat undang-undang itu ada yang bersifat asli (*original legislator*) ada pula yang bersifat delegasian (*delegated legislator*).³¹⁵

Sumber wewenang atribusi dapat dibedakan dari segi asalnya, yakni yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat dan dari pemerntahan di tingkat daerah. Atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintah di tingkat pusat, bersumber dari MPR berupa UUD dan ketetapan MPR lainnya dan bersumber dari DPR bersama-sama dengan pemerintah berupa UU. Sedangkan atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintah di tingkat daerah, bersumber dari DPRD dan Pemerintah Daerah

³¹⁴ *Ibid.* hlm 115-116.

³¹⁵ Yang termasuk *original legislator* untuk tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah melahirkan UU, sedangkan untuk tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda melahirkan Peraturan Daerah (Perda). Selanjutnya *delegated legislator* adalah presiden berdsarkan suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah, yang menciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau pejabat tata usaha negara. Lihat SF. Marbun, *Peradilan Admnistrasi Negara ...*, *Op.Cit.* hlm. 138.

berupa Peraturan Daerah (Perda) dan bersumber dari Badan Pemusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa berupa Perdes.³¹⁶

Berdasarkan keterangan di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dari suatu peraturan perundang-undangan. Dalam atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).³¹⁷

2. Delegasi

Delegasi berasal dari bahasa Latin *delegare* yang artinya melimpahkan.³¹⁸ *Delegatie: het overdragen van regelende of bestuursbevoegdheden en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden. Degene aan wie gedelegeerd is, gaat deze bevoegdheden op eigen naam en op eigen gezag uitoefenen*,³¹⁹(delegasi: pelimpahan pembuatan peraturan atau wewenang pemerintahan dan terkait dengan pertanggung jawaban. Mereka yang mendapat delegasi, berwenang atas nama sendiri dan melaksanakan kekuasaan sendiri).

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op.Cit.* hlm. 105.

³¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hlm. 21.

³¹⁹ J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Op.Cit.* hlm. 159.

Delegasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari suatu badan/pejabat tata usaha yang satu kepada badan/pejabat tata usaha negara yang lainnya dalam lingkup pemerintahan. Wewenang yang dilimpahkan tersebut diperoleh badan/pejabat tata usaha berdasarkan wewenang atributif. Badan/pejabat tata usaha negara yang memelimpahkan delegasi disebut *delegans* dan yang menerimanya disebut delegataris. Ditinjau dari segi prosedur pelimpahannya, pada delegasi pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya, yang dilakukan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan ditinjau dari tanggung jawab dan tanggung gugatnya, pada delegasi tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris.³²⁰

Menurut Philipus M. Hadjon dalam Ridwan, dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi terdapat syarat-syarat sebagai berikut:³²¹

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundnag-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instuksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

³²⁰ S.F. Marbun, *Ibid.* hlm. 139.

³²¹ Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op.Cit.* hlm. 104-105.

Melalui keterangan di atas, dapat disebutkan bahwa delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan (*delegans*), yang telah mempunyai wewenang atributif, kepada organ pemerintahan lainnya (*delegataris*) yang tidak memiliki hubungan hierarkis. Delegataris menjalankan wewenang delegatif atas nama dan tanggung jawab sendiri, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada delegans. *Delegans* berkeajiban memberikan instruksi dan pengawasan terhadap delegataris.^{322]}

Di Indonesia contoh tentang pelimpahan wewenang melalui delegasi ini diantaranya adalah Pasal 140 ayat (2) UU No 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, “Menteri dapat melimpahkan kepada Gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pengelolaan di bidang usaha pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota”, dan Pasal 188 ayat (2) UU No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, “Menteri dapat mendelegasikan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada lembaga pemerintahan nonkementrian, kepala dinas provinsi, atau kabupaten/kota yang tugas pokok dan fungsinya dibidang kesehatan”.

3. Mandat

Mandat adalah *rechtsfiguur waarbij door een overheidsorgaan een machtiging wordt verleend aan iemand om onder naam en verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan dat de machtiging heft verleend, bepaalde beslissingen te nemen*,³²³ (bentuk hukum dimana organ

³²² Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintahan... Op.Cit.* hlm. 120.

³²³ J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Op.Cit.* hlm. 280.

pemerintah memberikan tugas kepada seseorang untuk mengambil keputusan tertentu atas nama dan tanggung jawab pemerintah organ pemerintah yang telah memberikan tugas itu).

J.B.J.M. ten Berge menambahkan bahwa mandat adalah suatu perintah terhadap pegawai yang secara hierarkis merupakan bawahan untuk melaksanakan wewenang mengambil keputusan. Mandat kepada pegawai yang tidak memiliki hubungan hierarkis –seperti pegawai dari badan publik, dewan atau yayasan pemerintah yang berbeda- dapat dipertimbangkan, namun pemberian mandat seperti itu memerlukan persetujuan dari pihak yang diberi mandat.³²⁴

Berbeda dengan pemberian wewenang melalui atribusi dan delegasi, yang di dalamnya terjadi peralihan wewenang dan tanggung jawab dari pemberi wewenang (*attributeverlener of delegatieverlener*) kepada penerima wewenang (*ontvanger*), dalam hal mandat peralihan itu tidak terjadi. Pada mandat tidak dibahas penyerahan wewenang, dan tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun, setidaknya-tidaknya dalam arti yuridis formal. Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai, menteri mempunyai kewenangan untuk melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara factual, menteri secara yuridis.

³²⁴ Lihat Ridwan, *Op.Cit.* hlm. 121.

Hubungan mandat adalah hubungan yang terjadi dalam suatu lingkungan jabatan atau hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara atasan dengan bawahan atau hubungan antara pejabat dengan pegawai. Contoh hubungan mandat adalah presiden dengan para menteri, gubernur atau bupati dengan perangkat daerah, dan sebagainya. Suatu hubungan hukum yang tidak terjadi peralihan wewenanga dan tanggungjawab, hanya hubungan antara atasan selaku pemberi tugas dengan bawahan selaku pelaksana tugas.³²⁵ Berikut disediakan tabel untuk memperjelas perbedaan antara mandat dan delegasi.³²⁶

Tabel 2. Perbedaan Mandat dan Delegasi

No	Delegasi	No	Mandat
1.	Pelimpahan wewenang	1.	Perintah untuk dilaksanakan
2.	Kewenangan tidak dapat dilaksanakan secara incidental oleh organ yang memiliki wewenang asli	2.	Kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh <i>mandans</i>
3.	Terjadi peralihan tanggungjawab	3.	Tidak terjadi peralihan tanggungjawab
4.	Harus berdasarkan UU	4.	Tidak harus berdasarkan UU

³²⁵ *Ibid.* hlm. 122.

³²⁶ Sumber: Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 106.

5.	Harus tertulis	5.	Dapat tertulis dapat pula secara lisan
----	----------------	----	--

Berdasarkan keterangan di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Bersamaan dengan peralihan wewenang dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi, tanggung jawab juga beralih, yakni tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) secara hierarki kepegawaian adalah bawahan (*ondergeschikt*) dari pemberi mandat dan karenanya hanya menjalankan tugas dan bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*). Mandataris tidak dilekati dengan wewenang, sehingga konsekuensi yuridisnya mandataris tidak memikul tanggung jawab hukum. semua tindakan hukum yang dilakukan oleh mandataris tanggung

jawabnya ada pada pemberi mandat (*mandans*), kecuali jika mandataris dalam melaksanakan tugas tersebut melakukan tindakan maladministrasi.³²⁷

³²⁷ *Ibid.* hlm. 123.

BAB III

POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI

A. Transisi Menuju Demokrasi Politik dan Hukum Era Reformasi

Telaah tentang tolak-tarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi, karena dua alasan. *Pertama*, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagaimana telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an, yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda.³²⁸

Minimal ada tiga rute yang sampai saat ini bisa dicatat tentang upaya menuju demokrasi modern, yaitu (i) revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementerisme (Prancis dan Inggris), (ii) revolusi dari atas yang juga kapitalis dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme (Jerman), dan (iii) revolusi petani seperti yang terlihat pada rute komunis, yang sampai pada

³²⁸ M. Amien Rais dalam S. Pamudji, *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional Suatu Analisa di Bidang Politik dan Pemerintahan*, (Jakarta: Bina Aksara, 1995), hlm. 1.

tahap tertentu disokong oleh kaum buruh (seperti yang terjadi di Rusia dan Cina).³²⁹

Perdebatan tentang pengertian demokrasi telah berlangsung berabad-abad dan akan terus terjadi bersamaan dengan perubahan sosial, ekonomi, politik, dan budaya setiap negara dan bangsa. Manusia dari berbagai bangsa dan negara dengan berbagai latar belakang agama, peradaban, dan sejarah, mengakui demokrasi sebagai sesuatu yang harus diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi telah menjadi norma global dunia semenjak berakhirnya perang dunia kedua. Sistem politik yang tidak sesuai dengan demokrasi dianggap sebagai sistem yang kuno, tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan mustahil bisa membawa kemajuan di jaman ini.³³⁰

Ide dan nilai-nilai demokrasi diakui berawal di era Yunani Kuno. Kata *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos / kratein* yang berarti kekuasaan atau pemerintah, adalah bukti awal yang menunjukkan bahwa istilah demokrasi lahir di era tersebut. Dari sanalah pemahaman awal tentang demokrasi sebagai pemerintahan atau kekuasaan di tangan rakyat atau seringkali dimaknai juga sebagai kedaulatan di tangan rakyat.³³¹ Selain itu, dimaknai juga sebagai memberikan kekuasaan kepada *demos* untuk memerintah dirinya sendiri.³³²

³²⁹ Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 5-6.

³³⁰ Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Erlangga, 2014), hlm. 12.

³³¹ Pada masa awal Athena, yang diterapkan adalah demokrasi langsung (meski yang mempunyai hak suara hanya laki-laki dewasa, sedangkan perempuan, budak dan anak-anak tidak memiliki hak yang sama) yang masih sangat mungkin untuk diterapkan di sana karena polis atau

Kamus hukum mengartikan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan dan kekuasaan negara yang tertinggi dimana sumber kekuasaan negara yang tertinggi adalah kekuasaan (ke) rakyat (an) yang terhimpun melalui suatu majelis yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gasamte staatswahltieght allein bei der mejelis*).³³³ Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi.³³⁴

Demokrasi sebagai dasar hidup negara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.³³⁵ Jadi, negara yang demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas

negara kota ketika itu masih sangat sederhana dan dengan ruang lingkup wilayah yang kecil. Namun demikian, demokrasi dipahami sebagai pemerintahan yang dipimpin oleh mayoritas kaum miskin yang dikritik oleh Plato sebagai kemosotot kota, karena rakyat dapat melakukan apapun yang mereka inginkan, bahkan Plato menyebutnya sebagai model pemerintahan yang paling buruk. Lihat George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah*, (Terj.), (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 3.

³³² Arelene W. Saxonhouse, *Classical Greece and Rome*, dalam Suparman Marzuki, *Op.Cit.* hlm. 12.

³³³ Yan Pranandya Puspa, *Kamus Hukum*, (Semarang: Aneka Ilmu 1977), hlm. 295.

³³⁴ Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Op.Cit.* hlm. 7.

³³⁵ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cetakan Pertama, (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hlm. 207.

persetujuan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam hal ini patut dikemukakan bahwa Hendry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut³³⁶.

“A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”. (sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik)³³⁷.

Kendati dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or rule by the people*), tetapi dalam praktiknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historik yang mempengaruhi istilah ide dan praktik demokrasi.³³⁸ Hal ini bisa dilihat betapa negara-negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi, tetapi

³³⁶ Hendry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 70.

³³⁷ Terjemahan bebas penulis.

³³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1982), hlm. 50.

juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan negara maupun peranan rakyat.³³⁹

Secara historis, gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan lenyap dari muka Dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan ini dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan di antara para bangsawan.³⁴⁰ Dengan demikian, masyarakat abad pertengahan dibelenggu oleh kekuasaan feodal dan kekuasaan pimpinan-pimpinan agama, sehingga tenggelam dengan apa yang disebut sebagai masa kegelapan.

Kendati demikian, ada sesuatu yang penting yang terjadi pada abad pertengahan ini yaitu lahirnya *Magna Charta* (Piagam Besar), suatu piagam yang berisi semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja Jhon Lacklan di Inggris, bahwa raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan *Privileges* bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini, kendati tidak berlaku bagi rakyat

³³⁹ Misalnya pada masa demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi pancasila yang pernah berlaku di Indonesia. Meskipun sama-sama mendasarkan pada model pemerintahan yang demokratis ternyata dalam prakteknya jauh berbeda. Demokrasi liberal memberikan kebebasan yang besar kepada rakyat untuk terlibat dalam pemerintahan dan mengkritisi (kontrol) setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sementara demokrasi terpimpin dan demokrasi pancasila dengan mendasarkan kepada kesejahteraan rakyat dan stabilitas nasional mengekang rakyat dalam otoritarianisme. Sehingga pada masa orde baru (demokrasi pancasila) muncul sindiran bahwa segala sesuatunya ada di Indonesia kecuali demokrasi itu sendiri. Keterangan lengkap mengenai hal ini bisa dibaca dalam Moh Mahfud MD, *Sistem Politik... Op.Cit* dalam penelitiannya Mahfud MD menyimpulkan bahwa perjalanan demokrasi di Indonesia bergantung pada konfigurasi politik yang melatar belakangnya lalu berpengaruh pula pada karakter produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintahan yang bersangkutan.

³⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Ibid.* hlm. 54-55.

jelata, dapat dikatakan sebagai lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam tersebut paling tidak terlihat adanya dua prinsip dasar, yaitu: kekuasaan raja harus dibatasi dan hak asasi manusia lebih penting dari kedaulatan raja.³⁴¹

Munculnya kembali prinsip demokrasi di Eropa Barat sangat didorong oleh terjadinya perubahan sosial dan kultural yang berintikan pada pendekatan terhadap kemerdekaan akal dari berbagai pembatasan. Dua kejadian besar, yakni “Renaissance dan Reformasi” telah menandai perubahan besar tersebut. Berkembangnya pengaruh kebudayaan Yunani Kuno yang mendorong *renaissance* disebabkan oleh terjadinya perang salib,³⁴² suatu perang antara penganut agama Kristen dan Islam yang berlangsung selama ± 200 tahun (1096-1291) dalam memperebutkan kota Yerusalem.

Dorongan perang salib bagi *renaissance* ini muncul karena terjadinya kontak ide antara dua pihak yang berperang. Seperti diketahui, pada abad pertengahan, dunia Barat tenggelam dalam kegelapan karena struktur sosial yang dikuasai oleh gereja dan politik yang feodal, sehingga mereka tenggelam dalam kebodohan. Sedangkan dunia Islam, ketika itu justru berada pada puncak kejayaan peradabannya yang karena perhatiannya untuk mengembangkan ilmu pengetahuan peradaban yang berkembang di dunia Islam pada waktu itu disebut sebagai “peradaban ilmu”. Penyebutan ini tidaklah berlebihan karena orang-orang Islam yang dipelopori oleh orang Arab ketika itu (terutama pada

³⁴¹ Ramdlonnaning, *Cita dan Cipta Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1983), hlm. 9. Bandingkan dengan Suparman Marzukim *Op.Cit.* hlm. 13.

³⁴² Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 209.

tahun 750 – 850 atau masa kejayaan dinasti Abbasyiah), bukan hanya berhasil mengasimilasikan pengetahuan Persia tua dan warisan klasik, tetapi kedua macam kebudayaan itu disesuaikan juga dengan kebutuhan-kebutuhan terutama dan dengan alam pemikiran mereka sendiri.³⁴³

Dari tradisi keilmuan Islamlah lahir nama-nama besar yang menjadi intelektual dan penemu-penemu dalam berbagai cabang ilmu pengetahuan, seperti Ibn Khaldun, Al-Razi, Oemar Khayam, al Khawarizmi, dan sebagainya. Menurut Philip K. Hitti, dunia Islam telah memberikan sumbangan besar terhadap Eropa dengan terjemahan-terjemahannya atas warisan Yunani dan Parsi yang kemudian disesuaikan dengan watak Arab serta menyeberangkannya ke Eropa melalui Syria, Spanyol, dan Sisilia. Suatu arus penyeberangan yang menjadi dasar dari ilmu pengetahuan yang menguasai alam pikiran Eropa dalam abad Pertengahan.³⁴⁴

Selain Renaissance, peristiwa lain yang mendorong timbulnya kembali “demokrasi” yang dahulu tenggelam dalam abad pertengahan adalah terjadinya Reformasi, yakni Revolusi Agama yang terjadi di Eropa Barat pada abad ke-16 yang pada mulanya menunjukkan sebagai pergerakan perbaikan keadaan dalam gereja Katolik, tetapi kemudian berkembang menjadi asas-asas Protestanisme. Reformasi dimulai ketika Martin Luther menempelkan 95 dalil pada pintu gereja Wittenberg (31 Oktober 1517) yang kemudian segera memancing terjadinya serangan terhadap gereja. Luther memiliki kepercayaan

³⁴³ Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Op.Cit.* hlm. 14.

³⁴⁴ Philip K. Hitti, *The Arab A Short History*, diterjemahkan oleh Usuluddin Hutagulung dan ODP Sihombing, *Dunia Arab*, Cetakan Kelima, (Bandung: Sumur, 1962), hlm. 139.

tentang pengampunan dengan kepercayaan saja, sebagai pengganti upacara-upacara, pekerjaan baik dan perantaraan gereja, serta mendesak supaya membaca kitab suci yang ternyata telah memberika pertanggungjawaban lebih besar kepada perseorangan untuk keselamatan sendiri. Ajaran yang kemudian disambut simana-mama itu kemudian telah menyulut api pemberontakan secara cepat dan meluas di Jerman dan sekitarnya. Sengketa dengan gereja dan kaisar berjalan lama dan getir yang tidak terselesaikan dengan diselenggarakannya muktamar-muktamar di Speyer (1526-1529) dan di Augsburg (1530). Berakhirnya reformasi ditandai dengan terjadinya perdamaian Westhalia (1648) yang ternyata mampu menciptakan keseimbangan setelah kelelahan akibat perang yang berlangsung selama 30 tahun. Namun, protestanisme yang lahir dari reformasi itu tidak hilang dengan selesainya reformasi, tetapi menjadi kekuatan besar di dunia Barat sampai sekarang.³⁴⁵

Gagasan-gagasan besar demokrasi yang berkembang di abad pertengahan itu menemukan momentumnya yang tepat dalam revolusi Amerika tahun 1776. Revolusi Amerika tersebut tidak hanya menandai terjadinya institusionalisasi gagasan demokrasi di dalam Konstitusi Amerika, tetapi juga melambangkan tonggak sejarah perkembangan demokrasi dalam tatanan negara modern. Prinsip-prinsip demokrasi yang dimuat di dalam Konstitusi Amerika³⁴⁶ sangat mempengaruhi perkembangan gerakan kemerdekaan di

³⁴⁵ Hasan Shadily, *Ensiklopedi Umum*, (Jakarta: Yayasan Kanisius dan Yayasan Dana Buku Franklin, 1977), hlm. 937-938.

³⁴⁶ Terdapat 11 prinsip yang terdapat dalam Konstitusi Amerika ini yang banyak diadopsi oleh negara lain, yaitu: pemerintahan berdasarkan konstitusi; pemilu yang demokratis; federalism/negara bagian; pembuatan undang-undang; sistem peradilan yang independen; kekuasaan lembaga kepresidenan; kebebasan pers; adanya kelompok kepentingan; hak masyarakat

berbagai negara seperti pertumbuhan gerakan demokrasi modern, terutama di negara-negara Eropa Timur, Eropa Latin, Afrika, Asia yang hingga decade 1970-an akhir masih berada di bawah kekuasaan rezim otoritarian.³⁴⁷

Demokrasi tidak muncul begitu saja di suatu negara tanpa sebab. Demokrasi muncul dan berkembang melalui pikiran dan perjuangan individu, kelompok, dan aktor-aktor sosial. Ia lahir dan berkembang dalam dialektika kekuasaan yang panjang, sepanjang sejarah kehidupan politik negara dari waktu ke waktu. Daya tarik demokrasi yang mendorong individu atau aktor-aktor sosial menggerakkan negaranya menuju demokrasi menurut Adam Przeworski, karena demokrasi memperkenalkan ketidakpastian dalam politik.³⁴⁸

Demokrasi menjadi populer dan universal dewasa ini, karena merupakan sistem politik terbaik yang pernah dicapai peradaban manusia. Dibandingkan dengan fasisme yang telah lama berlalu, serta komunisme dan pemerintahan militer yang gagal menciptakan pemerintahan efektif, demokrasi liberal yang berpasangan dengan kapitalisme dalam kancah ekonomi membuktikan diri mampu bertahan dan bahkan semakin berkembang. Dalam diskursus demokratisasi kontemporer, pandangan ortodoks ini terwakili pemikiran Francis Fukuyama. Fukuyama mengemukakan bahwa demokrasi liberal merupakan titik akhir evolusi ideologi manusia sekaligus bentuk final

untuk tahu; melindungi hak-hak minoritas; kontrol sipil atas militer. Lihat Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi*, (Yogyakarta: Liebe Book Press, 2004), hlm. 5.

³⁴⁷ Suparman Marzuki, *Op.Cit.* hlm. 13.

³⁴⁸ Adam Przeworski, *Democracy as a Contingent Outcome of Conflict*, dalam Suparman Marzuki, *Ibid.* hlm. 14.

pemerintahan manusia. Fukuyama melihat otoritarianisme ataupun bentuk-bentuk ideologi nondemokrasi lainnya cepat atau lambat akan melemah dan akhirnya runtuh. Hal ini disebabkan ideologi-ideologi di luar demokrasi liberal tidak cukup mampu mengembangkan legitimasi yang memuaskan atas kekuasaannya sendiri. Rezim-rezim nondemokratis tidak memiliki pundi-pundi kebaikan (*a found of goodwill*) yang akan meringankannya dalam melewati masa-masa sulit.³⁴⁹

Meskipun pada tahun 2005, Francis Fukuyama melalui bukunya *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, mengeluarkan pendapat yang berbeda dengan apa yang terdapat dalam buku *The End of History and The Last Man* (1992). Menurut Fukuyama, pada abad ke-21, khususnya setelah peristiwa 11 September 2001 di Amerika Serikat serta terus berlanjutnya berbagai peristiwa menyedihkan, seperti perang sipil, bencana kelaparan, dan merebaknya penyakit AIDS diberbagai belahan dunia. Aksi-aksi terorisme, penyebaran penyakit, bertahannya tingkat kemiskinan, serta merebaknya perang sipil bukanlah hal-ikhwal yang berdiri sendiri. peristiwa-peristiwa itu merupakan gejala politik di mana negara sebagai institusi terpenting dalam masyarakat gagal menjalankan perannya. Gejala kegagalan semacam inilah yang menjadi ancaman terbesar bagi umat manusia pada awal abad ke-21.³⁵⁰

³⁴⁹ Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, (New York: Free Press, 1992), hlm. 15.

³⁵⁰ Francis Fukuyama, *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, (Terj.), (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. x-xi.

Sebagai jawaban terhadap kegagalan ini Fukuyama berpendapat bahwa sudah saatnya memperkuat peran negara, tetapi tentu tidak dengan melakukan penindasan terhadap rakyat. Kebijakan ekonomi pro-pasar harus terus dilakukan bersamaan dengan penguatan negara, bukan pada cakupan kegiatannya, tetapi lebih pada kemampuannya dalam memainkan peran sebagai lembaga pengatur dan satu-satunya pemegang kekuasaan pemaksa dalam masyarakat. Dengan cara semacam ini, Fukuyama sebenarnya ingin mempertautkan dua tradisi besar: Machiavelli, Hobbes, dan Hegel di satu pihak, serta Adam Smith, Locke, Kant di pihak lain. Yang pertama mewakili tradisi pemikiran tentang negara, kekuasaan, dan otoritas, dan yang kedua adalah tokoh-tokoh terdepan dalam gagasan tentang kebebasan, otonomi individu, dan moralitas. Kedua tradisi ini, walau dapat dibahas secara terpisah, sebenarnya terkait dan saling memperkuat. Kebebasan dan kesejahteraan ekonomi tidak dapat mungkin tercapai tanpa hadirnya negara yang mampu menjalankan perannya secara efektif. Sebaliknya negara yang kuat tanpa menjamin kebebasan dan kesejahteraan warganya tidak akan mampu bertahan lama.³⁵¹

Berbagai upaya demokratisasi yang marak dewasa ini lebih dilandasi oleh alasan untuk memperbaiki kebangkrutan dan kebobrokan negara, serta mengejar ketertinggalannya dengan negara-negara lain yang sukses secara ekonomi politik melalui penerapan sistem demokrasi. Gejala ini tampak sekali pada gelombang demokratisasi yang marak di Eropa Timur pada akhir dekade

³⁵¹ *Ibid.* hlm. xiv-xv.

1980-an. Menurut teori ini, gelombang demokratisasi muncul selain didasari oleh kesadaran akan tidak efisiennya sistem komunis secara ekonomi dan otoritarianisme secara politik, juga dilandasi keinginan untuk mengejar ketertinggalannya dengan rekan-rekan mereka di Eropa Barat.

Transisi menuju demokrasi, biasanya diawali dengan kuatnya praktek otoritarianisme dalam pemerintahan sebelumnya. Meskipun setiap kejatuhan rejim otoritarian tidak serta merta melahirkan demokrasi, bisa saja tercipta rezim otoritarian baru atau hanya demokrasi yang terbatas. Dalam konteks transisi, secara umum situasi politik dan aturan main sama sekali tidak menentu dan penuh ketidakpastian. Demokrasi merupakan sebuah proyeksi sosial dari berbagai kepentingan dalam masyarakat transisi.³⁵²

Transisi adalah tahapan awal terpenting yang sangat menentukan dalam proses demokratisasi.³⁵³ Dalam transisi pasti terjadi liberalisasi yang mungkin akan diakhiri dengan instalasi demokrasi, dan transisi menuju demokrasi di setiap negara terjadi lewat beberapa jalur yang berbeda-beda. Donald Share, sebagaimana dikutip Suyatno dan Gregorius Sahdan misalnya mengajukan empat jalan atau jalur transisi menuju demokrasi, yaitu:³⁵⁴

³⁵² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 33.

³⁵³ Secara gramatikal kata transisi bisa dilacak dalam bahasa Latin dan bahasa Inggris. Dalam bahasa Latin transisi merupakan perpaduan dari dua kata, yaitu *trans* dan *cendo*. *Trans* diartikan dengan di seberang, di sebelah sana, di balik, menyebrangi. Sementara itu *cendo* diartikan melangkah ke sesuatu yang lain, berpindah. Dengan demikian transisi bisa diartikan sebagai melangkah, berpindah, atau menyebrang ke sebelah sana. Lihat Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, (Jakarta: Pondok Edukasi, 2004), hlm. 30-31. Sementara itu, dalam bahasa Inggris transisi berasal dari kata *transition* diartikan sebagai peralihan atau pancaroba. Lihat John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1984), hlm. 601.

³⁵⁴ Gregorius Sahlan, *Ibid.* hlm. 59-62.

1. Transisi incremental, yaitu jalan demorasi secara bertahap yang bersifat gradual yang melibatkan para pemimpin rezim yang sedang berkuasa;
2. Jalur transisi yang berlangsung secara cepat dengan melibatkan para pemimpin rezim secara konsesual;
3. Transisi lewat perjuangan revolusioner yang berlangsung secara bertahap dan nonconsensual;
4. Transisi lewat perpecahan (revolusi, kudeta, keruntuhan, ekstriksi) yang berlangsung cepat tanpa melibatkan peran pemimpin rezim.³⁵⁵

Sementara itu, Samuel P. Huntington juga mengajukan empat jalan, yaitu:³⁵⁶

1. Jalan transformasi atau transisi menuju demokrasi yang diprakarsai oleh rezim yang berkuasa, misalnya Taiwan, Mexico, India, Cile, Turki, Brazil, Peru, Negeria, Pakistan, dan lain-lain.
2. Transisi lewat *transplacement* atau negosiasi di tengah antara rezim yang berkuasa dengan kekuatan oposisi, misalnya Nepal, Mongolia, Honduras, Korea Selatan, Afrika Selatan, dan lain-lain.
3. Jalan *replacement* (pergantian) atau tekanan kekuasaan oposisi dari bawah, misalnya Filipina dan Argentina;
4. Intervensi dari luar, misalnya Grenada dan Panama.

Dari sekian konseptualisasi tampaknya ada sebuah kreasi yang konvergen bahwa transisi menuju demokrasi berlangsung lewat tiga jalur utama: transisi dari atas (transformasi), transisi dari bawah (*replacement*), dan transisi lewat transaksi (negosiasi). *Pertama*, jalur transisi dari atas terjadi ketika pihak-pihak yang berkuasa dalam rezim otoriter mempelopori dan memainkan peran yang menentukan dalam mengakhiri rezim itudan mengubahnya menjadi sebuah sistem baru yang demokratis. Keputusan rezim memilih sistem demokrasi ini biasanya terjadi didasari pertimbangan kelompok

³⁵⁵ Dari keempat jalur ini, Share lebih menaruh perhatian serius pada jalur transisi yang dinilainya paling aman (damai) dan cepat tanpa menimbulkan perpecahan setelah transisi. *Ibid.*

³⁵⁶ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: graffiti, 1977), hlm. 13.

elit bahwa kepentingan-kepentingan mereka jangka panjang akan lebih bisa terjamin bila diprjuangkan dalam lingkungan yang demokratis.

Kedua, jalur transisi dari bawah yang dipimpin oleh oposisi atau masyarakat. Jalur semacam ini terjadi lewat protes sosial tersebar dari berbagai organisasi akar rumput, gelombang pemogokan yang massif, aksi kolektif mahasiswa, tekanan kekuatan oposisi yang memobilisasi massa untuk menekan rezim dan sebagainya. *Ketiga*, jalur transaksi (negosiasi) atau titik temu antara tekanan dari bawah dan kemauan dari atas. Antara pemerintah otoriter dengan oposisi dari massa yang mendesakkan demokrasi mengadakan transaksi (negosiasi) untuk melembagakan demokrasi.³⁵⁷

Diskursus demokrasi di Indonesia sebenarnya telah melewati sejarah yang panjang. Usaha untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dapat dilihat dari rumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan Indonesia, yakni orde lama dan orde baru. Pada era Soekarno dikenalkan model Demokrasi Terpimpin, sedangkan pada era Soeharto dikenalkan Demokrasi Pancasila. Namun alih-alih terbentuk suatu pemerintahan demokratis, model demokrasi yang ditawarkan kedua rezim tersebut malah

³⁵⁷ Sutoro Eko, *Transisi Demokrasi Indonesia Runtuhnya Rezim Orde Baru*, (Yogyakarta: APMD Press, 2003), hlm. 14-15.

memunculkan pemerintahan otoritarian,³⁵⁸ yang membelenggu kebebasan politik warganya.³⁵⁹

Proses transisi yang berlangsung di Indonesia pasca Soeharto ditandai oleh sejumlah perubahan sosial dan politik yang mendasar. Jatuhnya Soeharto memiliki korelasi positif dengan demokratisasi, karena tidak semata-mata merupakan pergantian pemerintahan tetapi juga dilanjutkan dengan transisi menuju demokrasi dan bahkan diikuti dengan pelebagaan demokrasi di akhir kekuasaan Habibie. Menurut Ni'matul Huda, transisi ke arah demokrasi dapat terjadi bila³⁶⁰:

1. Penguasa otoriter telah berakhir atau kehancuran rezim otoriter sebelumnya yang dilanjutkan dengan upaya-upaya menata aturan main baru dan lembaga-lembaga politik dalam kerangka rezim demokratis;
2. Setelah jatuhnya penguasa otoriter, pemimpin baru dan masyarakat luas punya semangat dan keyakinan bersama akan demokrasi sebagai alternatif terbaik sistem politik;
3. Liberalisasi politik yang terus berlanjut sebagai agenda kritis untuk melembagakan demokrasi

Masa transisi memang bermuka dua. Di satu sisi, ketidakpastian dan keserbamungkinan pasti mengiringi masa transisi. Hasil dari proses transisi belum tentu akan terbentuk negara yang demokratis, tetapi tidak jarang malah reinkarnasi negara otoriter dalam bentuk yang baru apabila penunjang demokrasinya lemah.³⁶¹ Di sisi yang lain, era transisi adalah suatu *golden moment* untuk melakukan reformasi konstitusi. Salah satu gejala pada masa

³⁵⁸ Transisi politik dari orde lama ke orde baru sesungguhnya tidak dalam konteks transisi politik dari rezim demokrasi dipimpin Soekarno ke rezim demokrasi Pancasila Soeharto, tetapi transisi dari rezim otoritarian ke rezim otoritarian yang lain. Soeharto sama sekali tidak melakukan langkah-langkah pembaharuan hukum dan politik sebagaimana transisi rezim otoritarian ke rezim demokrasi.

³⁵⁹ Suparman Marzuki, *Op.Cit.* hlm. 24.

³⁶⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara... Op.Cit.* hlm. 35.

³⁶¹ Samuel P. Huntington, *Op.Cit.* hlm. 375.

reformasi³⁶² adalah gejala euforia politik masyarakat yang nyaris tidak terkendali karena menemukan pintu kebebasan setelah sekian lama terkunci di dalam kediktatoran rezim otoriter.

Reformasi Mei 1998, telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia.³⁶³ *Pertama*, sejak jatuhnya Soeharto tidak ada lagi pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru diluar negara, telah menggeser kedudukan seseorang. Presiden RI dari penguasa yang hegemonic dan monopolistic menjadi kepala pemerintahan biasa yang sewaktu-waktu dapat digugat dan bahkan dapat diturunkan dari kekuasaannya.

Kedua, munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, telah melahirkan proses politik yang juga liberal. *Ketiga*, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang

³⁶² Sejarah konsepsi reformasi berakar pada perubahan kehidupan agaman di abad ke-16, di mana kekolotan ulama penguasa agama Katolik ditentang oleh kalangan sendiri yang melihat berbagai kejanggaran, untuk kemudian melancarkan reformasi agama dalam bentuk aliran protestan. Sejak itu, reformasi dipraktekkan ke dalam berbagai aspek kehidupan dalam rangka menata ulang atau memperbaharui proses kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Sebagai konsepsi tentang perubahan kehidupan, reformasi tentunya dibedakan dari evolusi dan revolusi. Evolusi adalah proses perubahan kehidupan secara berangsur, bertahap dan secara alami yang berarti dalam waktu lama, sebagaimana berlansungnya proses perubahan alam. Sedangkan revolusi adalah proses perubahan yang mencampakkan orde sosial yang sedang berlaku dan struktur kekuasaan yang ada, serta perubahan secara mendasar (fundamental) dengan jalan menghancurkan segala kekuatan penghalangnya. Berlainan dengan evolusi dan revolusi, reformasi merupakan perubahan kehidupan masyarakat jalan tengah. Lihat W.F. Wetheim, *Evolution and Revolution*, (Penguin Book, 1974), hlm. 18-24.

Kata reformasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai, “perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial politik atau agama) di suatu masyarakat atau negara”. Menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Ni’matul Huda, reformasi bukanlah sekedar perubahan atau tidak persis sama dengan perubahan. Reformasi hukum adalah suatu perubahan hukum dengan kualitas tertentu yang bersifat mendasar. Dengan demikian, peranan bagi reformasi hukum bukan perubahan hukum, melainkan perombakan hukum. reformasi adalah perubahan yang berkualitas paradigmatic. Lihat Ni’matul Huda, *Lembaga Negara.... Op.Cit.* hlm. 39.

³⁶³ Tidak jauh berbeda dengan negara-negara transisional lainnya, reformasi di Indonesia juga mencoba keluar dari sistem otoritarian dan diliputi oleh masa lalu pelanggaran HAM yang berat.

dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara. *Keempat*, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa, sampai melampaui konvensi yang selama ini dipegang, yakni asas kekeluargaan di dalam penyelenggaraan negara. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elit berpengaruh dan publik politik Indonesia untuk secara sistematis dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi RI.³⁶⁴

Agenda utama yang dilakukan B.J. Habibie dalam melakukan reformasi politik yaitu mempercepat pemilihan umum (pemilu), serta menegakkan supremasi hukum dan kebijakan penghormatan dan penegakan HAM, khususnya dalam penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Agenda pemilu didesak oleh kekuatan pro demokrasi dalam negeri untuk dilakukan secepat mungkin sebagai proses formal demokratik mengakhiri jejak rezim orde baru atau dalam pandangan Huntington sebagai “tanda”berakhirnya rezim nondemokratik (*the inauguration of a non-democratic regime*),³⁶⁵

Secara konseptual dan strategis, ada empat pilar reformasi yang semestinya menjadi acuan dalam pembaharuan politik, ekonomi, sosial dan lain-lain, termasuk pembaharuan di bidang hukum. *Pertama*, mewujudkan kembali pelaksanaan demokrasi dalam segala peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam demokrasi, rakyat adalah sumber dan

³⁶⁴ Indra Samego, *Perubahan Politik dan Amendemen UUD 1945*, dalam Ni'matul Huda, *Ibid.* hlm. 42.

³⁶⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991), hlm. 58.

sekaligus yang bertanggungjawab mengatur dan mengurus diri mereka sendiri. Setiap kekuasaan harus bersumber dan tunduk pada kehendak dan kemauan rakyat. *Kedua*, mewujudkan kembali pelaksanaan prinsip negara yang berdasarkan atas hukum. Hukum adalah penentu awal dan akhir segala kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan bagi setiap orang.

Ketiga, pemberdayaan rakyat di bidang politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain sehingga terwujud kehidupan masyarakat yang mampu menjalankan tanggungjawab dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. *Keempat*, mewujudkan kesejahteraan umum dan sebesar-besar kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.³⁶⁶

Reformasi pasca pemilu 1999, diwarnai perdebatan tajam antara kalangan yang mengusung gagasan atau konsepsi demokrasi procedural dan demokrasi substansial. Bagi konsepsi substansial, pelaksanaan pemilu saja tidaklah cukup bagi suatu sistem politik untuk mendapatkan gelar demokrasi karena konsep ini mensyaratkan penghormatan terhadap hak-hak sipil yang lebih luas dan penghargaan terhadap kaidah-kaidah pluralism yang mendasar.

Perdebatan antara demokrasi prosedural dan demokrasi substansial pasca orde baru memang sangat terasa. Sebagian pengamat berpendapat agar di era reformasi ini perwujudan warna demokrasi substansial harus lebih kental, tetapi sebagian lain menyatakan bahwa demokrasi posedural di era reformasi

³⁶⁶ Bagir Manan, "kata pengantar", dalam buku Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. xviii. Dikutip dari Ni'matul Huda, *Op.Cit.* hlm. 43.

merupakan sesuatu yang harus dilalui, sebagaimana dialami banyak negara yang baru lepas dari kekuasaan otoritarian. Lebih dari itu, demokrasi prosedurlah yang bisa menjadi ukuran sekaligus dapat dilihat apakah transisi disuatu negara sedang berlansung atau tidak.³⁶⁷

Menurut sebagian pihak, reformasi menuju transisi demokrasi Indonesia tahun 1998 mengalami kegagalan, yang dalam pengamatan Mohtar Mas'oed mengalami apa yang disebutnya dengan “kelumpuhan politik”. Hal tersebut menurutnya karena dua hal, *pertama*, transisi demokrasi di Indonesia banyak diwarnai oleh kompromi akibat ketidakmampuan memutuskan hubungan dengan sisa-sisa orde baru. *Kedua*, kurangnya dukungan budaya demokrasi yang dikembangkan terutama dalam mendukung fondasi demokrasi yang telah dikembangkan sejak akhir 1990-an.³⁶⁸

Menurut Afan Gaffar, dengan tingkat pluralitas yang sangat tinggi dan pemilahan sosial yang saling berkonsolidasi antara agama, etnisitas, dan kelas sosial, maka masyarakat Indonesia akan kesulitan membentuk sebuah pemerintahan yang stabil yang mampu mewujudkan dirinya untuk memberikan pelayanan dan perlindungan masyarakat. Dengan model demokrasi yang seperti ini, maka dalam masa transisi diperlukan sebuah pemerintahan yang kuat menjadi topangan masyarakat. Tetapi pemerintahan yang kuat tidak identic dengan pemerintahan yang otoritarian. Pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan yang memiliki tingkat legitimasi yang tinggi. Legitimasi tersebut

³⁶⁷ Gregious Syahdan, *Op.Cit.* hlm. 14-15.

³⁶⁸ Pradjarta Dirdjosanjata dan Nico L. Kana (penyunting), *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*, (Salatiga: Pustaka Percik, 2006), hlm. xiii.

diperoleh karena keberhasilannya sehingga masyarakat menghormati dan mempercayainya.³⁶⁹

Untuk mewujudkan demokrasi dalam segenap aspek kehidupan, maka substansi politik untuk demokrasi, meliputi unsur sistem politik dan aspek kehidupan politik.³⁷⁰ Aspek-aspek sistem politik yang memerlukan reformasi adalah struktur, kultur, proses, dan produknya. Struktur politik orde baru yang ditata berdasarkan pemusata kekuasaan sehingga mengkondisikan sistem politik otoritarian, merupakan penghalang utama demokrasi politik. Karenanya struktur itu direformasi menjadi struktur berdasarkan distribusi kekuasaan secara relatif berimbang. Tatanan itu hanya dimungkinkan oleh peran rakyat sebagai kekuatan politik. Peran birokrasi dan militer sebagai kekuatan politik, jelas dan terbukti melandasi sistem pemusatan kekuasaan. Karenanya, lembaga kenegaraan itu diperbaharui lewat menetralisasikan posisi dan perannya terhadap tatanan kekuasaan.

Dari sekian banyak persyaratan itu, hal pertama yang harus diwujudkan adalah soal konsensus elit atau persetujuan elit. Hal ini melibatkan pengambil keputusan tingkat tinggi, pemimpin organisasi, politisi, petinggi pemerintah, kaum intelektual, pebisnis, dan pembentuk opini. Keyakinan mereka pada demokrasi akan membuat demokrasi berjalan dan menihilkan kemungkinan kembalinya otoritarianisme. Persetujuan elit adalah hal yang jarang dan susah dicapai. Mendamaikan elit yang bersiteru untuk bernegosiasi

³⁶⁹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demorasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 353.

³⁷⁰ Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), hlm. 105.

tentang perbedaan mereka bukanlah hal gampang. Bila tercapai menurut Burton dan Higley, akan ada dua akibat penting, yaitu: terbentuknya pola kompetisi politik damai dan terbuka antara elit politik dan terjadi transformasi ketidakstabilan politik menuju kestabilan yang berakibat pada rendahnya pengambilan kekuasaan secara paksa dan tidak disangka-sangka.³⁷¹

Akhirnya, reformasi kebijaksanaan publik diarahkan untuk mengubah dan meniadakan peraturan lama yang tidak relevan dengan demokrasi dan menciptakan kebijaksanaan baru yang diperlukan. Arahnya ialah menjadikan segenap kebijaksanaan publik supaya tepat menghadapi masalah dan bermanfaat secara adil bagi rakyat. Reformasi politik yang dicita-citakan seperti itu pada ujung-ujungnya tentulah akan menyangkut juga persoalan reformasi hukum, khususnya hukum konstitusi. Kalaupun bukan soal rumusan-rumusan formilnya, reformasi korektif itu tentulan berkenaan dengan pemaknaan interpretatifnya, dan sehubungan dengan hal itu selanjutnya juga berkenaan dengan pelaksanaannya.³⁷²

Hukum nasional itu –diperbaharui ataupun tidak diperbaharui– sesungguhnya akan kehilangan hakikatnya sebagai pelindung hak-hak asasi warga neraga untuk memperlah kebebasannya tatkala asas konstitusionalitasnya di tiadakan. Asas konstitusionalitas ini dikenal dengan nama konstitusionalisme, adalah unsur *sine qua non* bagi eksistensi hukum nasional yang tidak hanya populis tetapi juga humanis.

³⁷¹ Michael G. Burton and Jhon Higley, *Elite Settlements*, *America Sociological Review*, 1987, VI.51: 295.

³⁷² Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hlm. 586.

Begitu pula halnya dengan reformasi hukum yang dilakukan dalam upaya untuk mencapai supremasi hukum yang berkeadilan. Reformasi hukum sebagai suatu upaya pembaharuan yang menyeluruh dan bertahap dalam masa transisi ini, seyogyanya dilakukan terhadap sistem hukum yang mencakup baik substansi hukum, aparat hukum dan juga budaya hukum, namun karena hanya memprioritaskan yang satu dan mengabaikan yang lain tidak akan mencapai sasaran yang dituju. Unsur di atas merupakan derivasi dari konsep sistem hukum yang bersifat sosiologis yang diajukan oleh Lawrence Friedman, yang intinya memuat tiga komponen yakni: *Pertama*, komponen struktur, yakni pranata hukum yang menopang sistem hukum, bentuk hukum, dan proses serta kinerja mereka. Contoh klasik adalah konstitusi, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif serta aparaturnya, termasuk prosedur yang digunakan dalam lembaga ini. *Kedua*, komponen substansi, yakni ketentuan hukum itu sendiri, baik yang dibuat oleh lembaga legislatif maupun administratif, serta ketentuan-ketentuan dan keputusan lain yang mengatur sistem yang ada. *Ketiga*, komponen budaya hukum, yang merupakan kunci pada berbagai sistem hukum.³⁷³

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan

³⁷³ Lawrence Friedman, *American Law, An Introduction*, (London: W.W. Norton & Co. New York, 1984), hlm. 19-20.

secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang.³⁷⁴

Pasca reformasi 1998, agenda perubahan terhadap UUD segera dilakukan. Alasannya karena menurut pendapat berbagai pihak, otoritarianisme yang terjadi pada masa orde baru salah satunya disebabkan oleh konstitusi Indonesia yang masih sangat buruk. Akhirnya disepakati untuk melakukan perubahan, tetapi tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi negara, perubahan hanya untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis. Sebagai konsekuensi dari kesepakatan ini, perubahan hanya dilakukan terhadap pasal-pasal bukan terhadap pembukaan UUD 1945.

Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945.³⁷⁵ Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, yaitu: (1) tidak mengubah pembukaan UUD 1945. (2) tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. (3) mempertegas sistem pemerintahan Presidensial. (4) meniadakan penjelasan UUD 1945 serta hal-hal normatif dalam penjelasan

³⁷⁴ Suparman Marzuki, *Op.Cit.* hlm. 30-31

³⁷⁵ Kesepakatan ini dilakukan karena sebagian fraksi di MPR khawatir jika tidak dibatasi maka perubahan akan dapat membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa. Hal ini berkaca dari perubahan pertama yang dirasa sangat liberal.

dimasukkan kedalam pasal-pasal. (5) perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.³⁷⁶

Perubahan UUD 1945, selain mengubah norma-norma yang memungkinkan prinsip negara hukum dapat diwujudkan, juga mengubah norma-norma demokrasi agar demokrasi prosedural dan demokrasi substantif juga dapat diwujudkan. Kalau diperhatikan secara menyeluruh, materi perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat UUD 1945 meliputi:³⁷⁷

1. Mempertegas pembatasan kekuasaan presiden dimana jika sebelum perubahan, UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada lembaga kepresidenan begitu besar (*executive heavy*), yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif sekaligus, kini kekuasaan presiden terbatas pada kekuasaan eksekutif saja,³⁷⁸
2. Mempertegas ide pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara, yang terlihat dalam pengaturan tentang kewenangan lembaga negara yang lebih terinci;
3. Menghapus keberadaan lembaga negara tertentu (dalam hal ini DPA) dan membentuk lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum(KPU), dan Bank Sentral;
4. Mempertegas dan memperinci jaminan terhadap perlindungan HAM warga negara, hal ini dapat dilihat dari banyaknya poin dalam UUD yang mengatur tentang HAM;
5. Mempertegas dianutnya teori kedaulatan rakyat, yang selama ini lebih terkesan menganut teori kedaulatan negara. Hal ini terlihat dari dihapuskannya klaim politik bahwa MPR adalah “pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya”, dimasukkan konsep pemilihan umum dalam mengisi jabatan anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta digunakannya sistem

³⁷⁶ MPR RI, *Perpaduan dalam memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretaris Jendral MPR-RI, 2003), hlm. 25.

³⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 35-62. Lihat juga Suparman Marzuki, *Op.Cit.*

³⁷⁸ Namun menurut penelitian yang dilakukan oleh Saldi Isra, Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif sesungguhnya belum mengalami pergeseran, masih tetap seperti semula. Kesimpulan ini di ambil setelah meneliti ternyata kekuasaan presiden dalam merumuskan suatu undang-undang masih sangat besar. Ditambah teknis pelaksanaan suatu undnag-undang sepenuhnya menjadi kewenangan presiden.

pemilihan langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan presiden dan wakil presiden, serta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Secara spesifik, amandemen konstitusi Indonesia menghasilkan sejumlah desain baru format kenegaraan sebagai berikut:³⁷⁹

1. Presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat, sedangkan kewenangan MPR hanya sebatas melantik presiden dan wakil presiden terpilih saja. Oleh karena itu masing-masing lembaga negara sama-sama memiliki legitimasi politik yang kuat dan bertanggung jawab langsung kepada pemegang kedaulatan asli yaitu rakyat.³⁸⁰
2. Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing menurut konstitusi UUD 1945. Hal ini terlihat dari adanya pembagian tugas masing-masing lembaga negara yang makin jelas dan terperinci sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih dan intervensi kewenangan antar lembaga negara (*separation of power*).³⁸¹
3. Adanya jaminan terciptanya stabilitas jalannya pemerintahan karena jabatan presiden dibatasi dalam masa jabatan lima tahun dan hanya dapat diberhentikan oleh MPR dalam kondisi tertentu saja berdasarkan UUD, serta melalui mekanisme hukum yaitu pembuktian hukum oleh MK. Dengan demikian, presiden tidak dapat diusulkan oleh DPR untuk diberhentikan semata-mata karena alasan konflik politik. Demikian pula presiden dilarang untuk membekukan dan/atau membubarkan DPR.
4. Dalam bidang pemerintah daerah juga terjadi perubahan yang sangat mendasar, otonomi yang luas dinyatakan secara jelas dalam UUD dan pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Berbeda halnya dengan masa orde baru dimana kepala daerah ditentukan oleh presiden.³⁸²

Perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali, sebagaimana telah disebutkan dimuka mempertegas dua hal kerangka hukum (dasar) demokrasi sekaligus, yaitu demokasi prosedural berupa ditetapkannya prosedur

³⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 33-95.

³⁸⁰ Affan Gaffar, "Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya terhadap Perubahan Kelembagaan", dalam Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim (Ed.) *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik di Indonesia*, (Jakarta: AIPI, 2002), hlm. 435-439.

³⁸¹ Perdebatan apakah Indonesia menggunakan konsep *separation of power* ataukah *distribution of power* masih terus terjadi hingga saat ini. Bergantung pada kaca mata apa yang digunakan oleh orang yang menilainya.

³⁸² Tambahan Penulis.

dan mekanisme penentuan puncak jabatan politik eksekutif baik nasional maupun daerah melalui pemilu langsung oleh rakyat. Perubahan ini menempatkan warganegara sebagai subjek hukum yang memiliki makna dan nilai politik serta hukum sekaligus dalam penentuan jabatan-jabatan politik.

Perubahan UUD 1945 juga menegaskan prinsip perimbangan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif sebagai salah satu esensi demokrasi. Dengan UUD 1945 hasil perubahan tersebut, kekuasaan presiden menjadi terbatas dalam hal masa jabatan³⁸³ dan penggunaan kekuasaan presiden, sekaligus juga terkontrol oleh kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketentuan Pasal 7C tentang larangan bagi presiden membekuka atau membubarkan DPR menunjukkan eksistensi kelembagaan DPR yang kuat dalam mengawasi presiden tanpa dihantui ketakutan dibubarkan oleh presiden, termasuk kewenangan presiden memberhentikan presiden jika kinerjanya tidak baik atau melanggar UUD 1945.³⁸⁴

Elemen demokrasi lainnya yang berubah hampir seratus persen dalam perubahan ketiga UUD 1945 adalah kekuasaan kehakiman yang termuat dalam Pasal 24, 24A, 24B, 24C, dan pasal 25. Substansi perubahan tersebut adalah kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai jawaban terhadap kelemahan UUD 1945 sebelum perubahan yang menempatkan kekuasaan kehakiman di bawah kekuasaan eksekutif. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang diatur

³⁸³ Berdasarkan Pasal 7 UUD 1945 yang telah diubah, presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

³⁸⁴ Pasal 7A UUD 1945 hasil amandemen.

dalam perubahan ketiga meliputi kemerdekaan atau independensi struktural, fungsional, dan personal.³⁸⁵

B. Politik Hukum Undang-Undang Pemerintahan Daerah di Indonesia

Sebagaimana yang telah penulis paparkan pada bab sebelumnya, bahwa inti dari politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.³⁸⁶ Dengan demikian, politik hukum adalah pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.³⁸⁷

Sehingga pokok bahasan dalam subjudul ini adalah terkait dengan proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum; proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum; penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum; peraturan

³⁸⁵ Suparman Marzuki, *Op.Cit.* hlm. 32.

³⁸⁶ Pendapat ini adalah pendapat yang dikemukakan oleh Moh Mahfud MD, sebagai kesimpulannya dari berbagai definisi politik hukum yang diberikan oleh para ahli. Lihat Moh Mahfud MD, *Politik Hukum.... Op.Cit.* hlm. 1.

³⁸⁷ Tujuan NKRI yaitu: Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, Mencerdaskan kehidupan bangsa, Ikut melaksanakan ketertiban dunia. Lihat alinea kelima Pembukaan UUD 1945

perundang-undangan yang memuat politik hukum; faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang dan telah ditetapkan; pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara; termasuk konfigurasi politik yang melatar belakangi perumusan suatu undang-undang (undang-undang pemerintah daerah).

Pokok bahasan dalam tesis ini adalah terkait dengan politik hukum undang-undang pemerintah daerah pasca reformasi, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014.³⁸⁸ Namun demikian, perlu kiranya bagi penulis untuk membahas terlebih dahulu undang-undang yang disahkan pada orde yang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, hal ini berdasarkan setidaknya dua alasan. *Pertama*, kelahiran UU No 22 Tahun 1999 tidak lepas dari keberadaan UU No 5 Tahun 1974 yang dinilai gagal mewujudkan hubungan pusat dan daerah yang efektif dan efisien. *Kedua*, menurut para ahli keberadaan UU No 22 Tahun 1999 membalikkan logika yang ada dalam UU No 5 Tahun 1974, oleh karena itu pembahasan terkait dengan UU No 5 Tahun 1974 ini menjadi penting sebagai pembanding dan untuk mengetahui apakah undang-undang otonomi daerah pasca reformasi tetap konsisten dengan semangat reformasi ataukah terdapat kemunduran.

³⁸⁸ Sebenarnya pada tahun 2008 keluar Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, namun perubahan dalam UU ini sangat sedikit dan tidak signifikan, yaitu terkait dengan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah yang sebelumnya berada di tangan Mahkamah Agung (MA) dipindahkan ke Mahkamah Konstitusi (MK)

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Moh Mahfud MD dalam disertasinya, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang No 5 Tahun 1974 adalah produk hukum yang konservatif atau ortodoks dan dibuat dalam konfigurasi politik yang otoriter.³⁸⁹ Hal ini dapat dilihat dari beberapa alasan, yaitu:

1. Pada saat pembuatan undang-undang ini, parpol dan parlemen lemah dibawah kendali eksekutif. Hal ini terjadi karena undang-undang pemilihan umum (pemilu) yaitu Undang-Undang No 15 Tahun 1969 menganut sistem pengangkatan, sehingga orang-orang yang duduk di parlemen adalah orang-orang dekat presiden yang sudah barang tentu akan mengikuti instruksi presiden.³⁹⁰
2. Intervensi lembaga eksekutif sangat besar. Undang-undang ini hanya berjumlah 37 pasal, sehingga memberikan peluang yang begitu besar bagi pemerintah untuk menafsirkan menurut kehendak mereka sendiri yang dinilai tidak hanya interpretasi teknis.³⁹¹
3. Pers saat itu terpasung, jika ada media yang tetap memberitakan hal-hal yang dianggap melawan pemerintah diancam sensor dan pemberedelan.

Meskipun para pakar mencoba memberikan indentifikasi yang satu sama lain berbeda, tetapi ada persamaan di antara mereka, bahwa Indonesia di bawah orde baru menampilkan konfigurasi politik yang tidak demokratis. Dalam kaitan ini, Afan Gaffar menulis:

³⁸⁹ Konfigurasi politik demokratis melahirkan hukum-hukum responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter melahirkan produk hukum yang konservatif/ortodoks. Hubungan kausalitas tersebut benar sepanjang menyangkut hukum publik yang berkaitan dengan *gezagsverhouding* (hubungan kekuasaan). Artinya untuk hukum-hukum publik yang berkaitan dengan *gezagsverhouding* konfigurasi politik yang demokratis melahirkan hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter melahirkan hukum yang ortodoks. *Gezagsverhouding* menjadi *intervening variable* yang dapat menjelaskan bahwa bisa saja lahir hukum yang responsif di dalam konfigurasi politik yang otoriter sejauh menyangkut produk hukum privat (perdata) dan tidak terkait dengan hubungan kekuasaan. Sedangkan uu pemerintah daerah termasuk kepada produk hukum dalam bidang publik yang berkaitan dengan kekuasaan (*gezagsverhouding*) oleh karena itu berwatak ortodoks.

³⁹⁰ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum... Op.Cit.* hlm. 364.

³⁹¹ Moh Mahfud MD, *Ibid.*

“All of the arguments presented by the scholars of Indonesian politics, however, shared one thing in common, that is the political processes under the new order regime is not a democratic one”³⁹²

Tampilnya konfigurasi politik yang otoriter pada masa orde baru dilakukan karena logika pembangunan ekonomi yang menuntut stabilitas dan integrasi nasional. Logika pembangunan ekonomi telah membuat peranan negara menjadi dominan.³⁹³ Dalam kondisi konfigurasi yang seperti ini, lahirlah salah satu undang-undang tentang pemerintah daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ditempatkan dalam Lembaran Negara No 38 Tahun 1974 sedangkan Penjelasannya dimuat di dalam Tambahan Lembaran Negara No. 3037. Undang-undang ini dinilai sangat ortodoks, dari namanya saja sudah terdapat kontroversi, frasa “pemerintahan di daerah” seolah-olah meniadakan konsep otonomi daerah yang bebas dan mandiri sama sekali, karena yang ada adalah pemerintahan di daerah (pemerintah pusat di daerah atau wakil pemerintah).

Di dalam konsiderans UU No 5 Tahun 1974 disebutkan antara lain bahwa UU pemerintah daerah sebelumnya, yaitu UU No 18 Tahun 1965 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan sehingga perlu diganti. Sesuai dengan sifat negara kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintah daerah sejauh mungkin diseragamkan. Untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dibagi atas

³⁹² Afan Gaffar, *Javanese Voters, A Case Study of Election Under Hegemonic Party System*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 186.

³⁹³ Akhmad Zaini Abar (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru, Esei-esei dari Fisipol-Bulaksumur*, (Solo: Ramadhan, 1990), hlm. 159.a

wilayah besar dan kecil baik yang bersiat otonom maupun bersifat administrasi. Dalam rangka melancarkan pembangunan nasional, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara keadilan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah yang dilaksanakan bersama-sama secara dekonsentrasi. Dan penyelenggaraan pemerintah di daerah selain didasarkan pada asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang juga dapat dilaksanakan berdasarkan tugas pembantuan.³⁹⁴

Dalam undang-undang ini, asas otonomi “nyata dan seluas-luasnya” dianggap tidak cocok dengan prinsip negara kesatuan, sehingga UU No 5 Tahun 1974 menolak untuk memakainya kembali. Di dalam Konsiderans disebutkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Di dalam Penjelasan Umum angka 1 baris e dinyatakan bahwa:

“istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan republik Indonesia dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada pelanggan,.

Di dalam butir f disebutkan juga bahwa pada hakikatnya otonomi daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban daerah untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai

³⁹⁴ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum... Op.Cit.* hlm. 268-269.

kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.³⁹⁵

Berkenaan dengan penggantian “yang seluas-luasnya” itu, Bagir Manan menyatakan, sebenarnya “otonomi yang seluas-luasnya dalam inti pengertiannya adalah kebebasan berprakarsa atau berinisiatif. Tetapi kemudian diartikan secara salah bahwa otonomi yang seluas-luasnya itu berkaitan dengan jumlah urusan rumah tangga suatu daerah. Pengertian yang salah itu terdapat dalam UU No 18 Tahun 1965 dan TAP MPRS No XXI tahun 1966 yang dari keduanya diidentifikasi minimal ada empat alasan untuk mengatakan bahwa pengertian “otonomi yang seluas-luasnya” menurut UU No 18 Tahun 1965,³⁹⁶ tidak sesuai dengan perkembangan ruang lingkup urusan pemerintahan daerah dasar-dasar desentralisasi menurut UUD 1945.³⁹⁷

Dari sudut politik, UU No 5 Tahun 1974 telah menciptakan pemerintahan yang terpusat, dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh kepentingan untuk mewujudkan keutuhan negara kesatuan. Tegasnya, UU ini lahir dari semangat politik yang tidak demokratis karena program pembangunannya yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan, sehingga undang-undang tersebut tidak dapat menyembunyikan watak sentralistiknya.³⁹⁸

³⁹⁵ *Ibid.* hlm. 270.

³⁹⁶ Padahal apabila kita menyimak pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh Amir, Ratulangi, dan Soepomo pada sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dapat disimpulkan bahwa mereka menghendaki adanya asas otonomi yang seluas-luasnya.

³⁹⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah dan dasar-dasar desentralisasi menurut UUD 1945*, Disertasi pada Program Doktor dalam Ilmu Hukum, Fak. Pascasarjana Universitas Padjadjaran, (Bandung 1990), hlm. 253-256.

³⁹⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah... Op.Cit.* hlm. 128

Bagi pemerintah orde baru, UU No 5 Tahun 1974 merupakan salah satu perwujudan penataan birokrasi. Tujuan penataan birokrasi tersebut yaitu: *Pertama*, mengalihkan wewenang pemerintah ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi, yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah. *Kedua*, membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah para pemimpin pusat. *Ketiga*, memperluas wewenang pemerintah baru dan mengakomodasikan pengendalian atas daerah-daerah.³⁹⁹

Secara teoritis, keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan baik di tingkat pusat maupun di daerah, dari suatu negara yang menyatakan sebagai negara demokrasi konstitusional sering dijadikan oleh para ahli sebagai ukuran kadar demokrasi yang dilaksanakan dalam negara tersebut. Pada dasarnya, gagasan pembentukan sistem perwakilan dalam suatu penyelenggaraan negara itu dilatar belakangi oleh teori demokrasi. Teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat harus ikut ambil bagian atau berpartisipasi dalam proses perumusan dan penentuan kebijaksanaan.⁴⁰⁰

Dalam kehidupan penyelenggaraan negara dewasa ini, keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat yang menunjuk wakil-wakilnya yang dipandang terpercaya untuk membawakan aspirasi mereka dalam pemerintahan. Praktek kehidupan seperti ini sering diistilahkan dengan sistem

³⁹⁹ Mughtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, (Jakarta: KP3ES, 1989), hlm. 151.

⁴⁰⁰ Arbit Sanit, *Perwakila Politik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Perss, 1985), hlm. 203.

demokrasi perwakilan.⁴⁰¹ Namun pada masa pemerintahan orde baru, fungsi lembaga perwakilan ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, hal ini disebabkan oleh pengisian jabatan lembaga perwakilan dengan sistem pengangkatan oleh presiden. Sehingga kedudukan presiden menjadi begitu kuat tanpa ada kontrol dari lembaga negara lain.

Di tingkat daerah, kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sering menjadi sorotan karena sebagian besar masyarakat menilai bahwa kedudukan DPRD terlihat lemah dibanding kepala daerah. Kedudukan DPRD yang melemah ini antara lain dapat dilihat dari tata cara pemilihan kepala daerah, pembuatan peraturan daerah dan pengawasan terhadap kepala daerah.⁴⁰²

Dalam hal pemilihan kepala daerah, peranan pemerintah pusat selama pemerintahan orde baru terasa sangat dominan. DPRD dalam U No 5 Tahun 1974 ini hanya diberi kewenangan memilih bakal calon, selanjutnya hasil pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada presiden melalui menteri dalam negeri. Untuk Daerah Tingkat I, diajukan paling sedikit dua (2) orang untuk diangkat salah satu diantaranya. Sedangkan untuk Daerah Tingkat II, diajukan paling sedikit dua (2) orang calon terpilih kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah untuk dipilih salah satu diantaranya. Presiden dalam pengangkatan kepada daerah dari dua calon yang diajukan oleh DPRD, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon.

⁴⁰¹ Juniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1982), hlm. 22-24.

⁴⁰² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah... Op.Cit.* hlm. 126.

Inilah hak prerogative presiden. Demikian pula halnya dengan Menteri Dalam Negeri, yang dalam hal ini bertindak atas nama presiden dalam mengangkat Kepala Daerah Tingkat II, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon.⁴⁰³

Menurut UU No 5 Tahun 1974, kedudukan DPRD adalah sebagai unsur pemerintah daerah, karena pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun demikian, meskipun secara formal kedudukan DPRD dan kepala daerah sejajar, dalam alokasi kekuasaan lebih besar ada pada kepala daerah. Hal ini terjadi karena dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah serta sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum, juga memiliki peranan yang menentukan.⁴⁰⁴ Dengan peran ganda yang melekat dalam diri kepala daerah, serta didukung oleh kewajiban kepala daerah untuk bertanggung jawab kepada presiden atau menteri dalam negeri, maka dalam praktiknya kepala daerah lebih menonjol perannya sebagai kepala wilayah.

UU No 5 Tahun 1974 ini juga sangat membatasi ruang gerak daerah untuk mengatur dirinya, apakah itu dalam pembentukan perda atau keputusan kepala daerah. Dengan keberadaan berbagai macam pengawasan dari pusat

⁴⁰³ Misalnya di tingkat DPRD calon A mendapatkan suara jauh lebih banyak dari pada B, namun bisa saja B yang terpilih menjadi kepala daerah (bahkan hal ini banyak terjadi) karena B lah yang dikendaki oleh pusat untuk menjadi kepala daerah. Sehingga ketentuan ini lebih mengedepankan kepentingan pusat dari pada aspirasi daerah. Semangat yang dibangun dalam UU No 5 Tahun 1974 ini lebih menonjolkan sifat sentralisasinya daripada desentralisasi. Lihat Ni'matul Huda, *Ibid.* hlm. 127.

⁴⁰⁴ Ateng Syafrudin, *Kepala Daerah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 4.

kepada daerah,⁴⁰⁵ sesungguhnya hal itu menampakkan ketidakpercayaan pusat terhadap daerah. Hal ini mungkin dimaksudkan untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah, jangan sampai daerah melanggar rambu-rambu yang telah ditentukan oleh pusat. Dengan kata lain, melalui berbagai bentuk pengawasan tersebut, pusat ingin mengontrol seluruh kebijakan yang akan dilakukan ataupun yang telah dilakukan oleh daerah. Ketidakpercayaan dan kekhawatiran yang berlebihan kepada daerah telah menyebabkan daerah tidak dapat berkembang sebagaimana mestinya.⁴⁰⁶ Dengan demikian, desentralisasi menurut UU No 5 Tahun 1974 sebenarnya lebih diwarnai oleh sentralisasi sehingga produk hukum ini bukan produk hukum yang berwatak responsif.⁴⁰⁷

Materi UU No 5 Tahun 1974 juga memperlihatkan watak konservatif yang dapat dicirikan dari penggunaan asas otonomi nyata dan bertanggung jawab sebagai pengganti asas otonomi yang seluas-luasnya, adanya kewenangan pusat untuk mengangkat kepala daerah tanpa terikat dengan peringkat hasil pemilihan di DPRD, penempatan kepala daerah sekaligus sebagai kepala wilayah dalam kedudukan “penguasa tunggal” yang menjadi alat pusat di daerah, serta adanya mekanisme pengawasan preventif, represif, dan umum. Sering dikatakan bahwa desentralisasi yang di anut dalam UU ini adalah desentralisasi yang sentralistik. UU ini juga memberika kewenangan interpretative yang luas kepada pemerintah. seperti terlihat dalam daftar

⁴⁰⁵ UU No 5 Tahun 1974 mengenal tiga bentuk pengawasan, yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif.

⁴⁰⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah... Op,Cit.* hlm. 255.

⁴⁰⁷ Lihat Moh Mahfud MD, *Politik Hukum... Op.Cit.* hlm. 366.

delegasi perundang-undangan UU No 5 Tahun 1974 yang memberikan peluang kepada pemerintah untuk membuat minimal 34 macam peraturan pelaksanaan atas keseluruhan isinya yang terdiri dari 94 pasal.⁴⁰⁸

C. Politik Hukum UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Kritik terhadap kebijakan otonomi daerah di masa orde baru, sesungguhnya tidak hanya menyangkut kelemahan konsep dan aturan sebagaimana yang terlihat dalam UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, tetapi juga karena otonomi itu sendiri tidak pernah dilaksanakan. Selama kurang lebih 20 (dua puluh) tahun, penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan jauh dari koridor otonomi dan bahkan cenderung bersifat elitis dan sentralistik.⁴⁰⁹ Pemerintah pusat juga sangat terlambat membuat berbagai aturan penjabaran dan baru tahun 1992 menerbitkan suatu regulasi utama, yakni Peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.

Sementara, realisasi otonomi dimulai pada tahun 1995, dengan diluncurkannya Proyek Percontohan Otonomi Daerah (PPOD) pada tanggal 25 April 1995 (dan oleh Presiden Soeharto pada tanggal 25 April ini lalu dicanangkan sebagai hari otonomi daerah). Sebagai landasan hukumnya mengenai penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada 26 daerah tingkat

⁴⁰⁸ *Ibid.* hlm 331-332.

⁴⁰⁹ Jika dihitung sejak tahun 1974 hingga 1999 (lahirnya uu otonomi daerah yang baru, maka sistem pemerintahan yang sentralistik ini bertahan hingga 25 tahun. Bahkan menurut penelitian para ahli, model sentralistik ini dimulai sejak jaman orde lama yaitu ketika Soekarno menerapkan demokrasi terpimpinnya. Mengenai hal ini, dapat dilihat dalam disertasi Moh Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum; Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1993.

II yang dijadikan sebagai *politic project*. Proyek ini diberlakukan untuk satu daerah kabupaten di setiap provinsi (termasuk provinsi Timor-Timor sebelum lepas dari pangkuan RI), kecuali DKI Jakarta.⁴¹⁰

Eksperimentasi ini tidak berjalan maksimal. Tarik-ulur kekuasaan lebih sering mewarnai proses uji coba ini. Pemerintah pusat masih memainkan peran utama, kalau bukan peran tunggal, sejak perumusan kriteria pemilihan sampel daerah percontohan, penunjuk daerah-daerah yang masuk daftar sampel uji coba sampai penetapan urusan-urusan yang akan dilimpahkan kepada daerah. Sedemikian elitisnya proses ini, daerah-daerah yang terjaring dalam sampel uji coba merasa heran bercampur bangga yang tak wajar, dan merasa penunjukan daerahnya sebagai bentuk kewajiban yang diberikan pusat untuk dilaksanakan daerah.⁴¹¹

Dengan berbagai kendala yang dihadapi, terutama menyangkut komitmen politis pemerintah pusat, eksperimentasi di ujung kekuasaan mantan Presiden Soeharto ini tak berjalan maksimal. Sebagai bukti, sampai masa akhir, jumlah urusan yang baru diserahkan kepada daerah berkisar 6 sampai 9 urusan dari total 19 urusan yang harus diserahkan. Dalam perolehan regulasi, masih belum lengkapnya aturan pendukung terutama menyangkut keuangan daerah, organisasi dan hubungan kerja perangkat pemerintah di daerah, dan lain sebagainya. Penyerahan prasyarat 3P (Pembiayaan, Personil, dan Perangkat Kelambagaan) sebagai elemen-elemen inti pelaksanaan otonomi juga

⁴¹⁰ Adi Suryadi Culla, "Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik", *Majalah Usahawan* No. 04 Th XXIX April 2000, hlm. 14-20.

⁴¹¹ Mengenai keheranan dan tanggapan dari daerah-daerah yang terpilih sebagai percontohan otonomi ini dapat dilihat dalam *Jurnal Prisma*, No. 4, April 1995, hlm. 49-52.

berlangsung tersendat-sendat. Sementara dari pihak daerah sendiri, kapasitas aparat dan kelembagaan jauh dari syarat mencukupi. Mental ketergantungan yang sudah terawatt cukup lama membuat mereka seakan kehilangan inisiatif, inovasi, dan kemampuan bergerak.⁴¹²

Sampai akhirnya, eksperimentasi yang dijalankan di atas basis konsep yang tak kuat dan dalam konteks politik otokrasi-sentralistik yang cenderung *emoh*-daerah ini terpaksa harus berakhir. Krisis moneter yang terjadi pada bulan Juli 1997 menjadi awal ditarinya garis batas antara dua alam politik yang berbeda. Dipicu oleh gerakan yang amat massif gabungan kekuatan mahasiswa dan berbagai elemen pro-demokrasi yang lain, Presiden Soeharto berhenti dari jabatannya pada bulan Mei 1998.⁴¹³ Berbagai agenda penyelamatan bangsa dari krisis yang sudah menjalar secara multidimensional yang populer dikenal sebagai “agenda reformas” bergulir cepat. Inti tuntutananya amat jelas dan tegas: amandemen konstitusi, pencabutan dwi fungsi ABRI, penegakan hukum dan pemberantasan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), dimulai dari pengadilan Soeharto beserta kroni-kroninya, pemberlakuan otonomi daerah yang seluas-luasnya.⁴¹⁴

Dalam hal pemberlakuan otonomi daerah, dorongan bagi pembaharuan komprehensif kemudian disambut bersamaan oleh daerah maupun pemerintah pusat dari rasa tidak puas mereka atas pemberlakuan yang

⁴¹² Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur... Op.Cit.* hlm. 102.

⁴¹³ Turunnya Soeharto dari jabatan presiden RI lalu digantikan oleh Habibie yang sebelumnya menjabat sebagai wakil presiden.

⁴¹⁴ Mirza Nasution, *Ibid.*

diterimanya selama puluhan tahun sebelumnya,⁴¹⁵ *Pertama*, selama diterapkannya UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah selama masa orde baru penyelenggaraan pemerintahan di daerah terlalu menekankan prinsip sentralistik dalam pelaksanaannya. Lebih buruk lagi, banyak hal yang bisa diputuskan di daerah, harus menunggu persetujuan pusat yang tentu saja akan melewati birokrasi yang panjang dan membuka kemungkinan KKN pada semua tingkatan. *Kedua*, akibatnya inisiatif daerah kurang berkembang sehingga mereka hanya menunggu perintah dan melaksanakan perintah itu mesti tidak sesuai dengan kondisi di daerahnya. *Ketiga*, timbul ketidakpuasan di daerah, yang ekspresinya bahkan sampai pada tingkat ekstrem seperti tuntutan negara federal atau yang lebih jauh pemisahan diri yang menggema cukup kuat.

Dalam berbagai dinamika di atas, pemerintah Habibie kemudian sampai pada kesimpulan, bahwa kebijakan desentralisasi yang baru diperlukan demi menyelamatkan keberlangsungan hidup bangsa dan negara yang sedang terancam perpecahan. Hal ini juga sebagai bentuk pelaksanaan mandat yang diberikan oleh MPR⁴¹⁶ periode 1997-1998 yang pada tahun 1998 menyelenggarakan sidang istimewa dan menghasilkan Ketetapan MPR No XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta

⁴¹⁵ Lihat SH Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 120-182.

⁴¹⁶ Pada masa ini, pemerintah (presiden) merupakan mandataris dari MPR.

Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁴¹⁷

Kehendak untuk melakukan pembaharuan dalam kehidupan politik nasional tampaknya sebuah kebutuhan yang tidak dapat dinafikan oleh siapapun dalam situasi di mana masyarakat sedang mengalami *euphoria* terhadap perubahan. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah juga tampak demikian, usaha untuk melakukan pembaharuan politik yang secara serius dan sadar telah dilakukan pemerintah di bawah Presiden Habibie dengan melakukan perubahan terhadap sejumlah undang-undang politik. Selain itu, salah satu agenda reformasi nasional yang dicanangkan oleh pemerintahan Habibie adalah yang menyangkut desentralisasi dan otonomi daerah yang baru.⁴¹⁸

Untuk menyiapkan rancangan undang-undang mengenai pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan pusat-daerah yang dibuat terpisah, pemerintah membentuk tim koordinasi penyusunan yang diorganisir di Deprtemen Dalam Negeri (untuk RUU tentang Pemerintahan Daerah) dan di Departemen Keuangan (untuk RUU Perimbangan Keuangan Pusat dan

⁴¹⁷ Sejumlah isi pokok Tap ini adalah: (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. (2) penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman. (3) pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggung jawab, transparan, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberi kesempatan luas kepada usaha kecil, menengah dan koperasi. (4) kewenangan daerah dalam pengelolaan sumber daya nasional disertai pertanggungjawaban untuk memelihara kelestarian lingkungan.

⁴¹⁸ Tri Wahyuni H., “Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di NKRI (Studi terhadap UU No 5 Tahun 1994, UU No 22 Tahun 1999, dan UU No 32 Tahun 2004 serta Peraturan Pelaksananya)”, *Tesis pada Pascasarjana Hukum Universitas Islam Indonesia*, Yogyakarta, 2012, hlm. 62.

Daerah). Setelah melalui penggodokan dengan bantuan para intelektual kampus (seperti Tim-7 untuk Depdagri) dan pembahasan singkat di DPR⁴¹⁹ maka disetujui pengesahan kedua rancangan undang-undang tersebut dengan nama UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (pada tanggal 21 April 1999) dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60 dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (tanggal 23 April 1999).⁴²⁰

Setelah UU No 5 Tahun 1974 diganti dengan UU No 22 Tahun 1999, semangat dan harapan baru mulai muncul di tengah-tengah masyarakat (daerah), melalui undang-undang tersebut, dilakukanlah berbagai terobosan baru terhadap kedudukan dan kewenangan kelembagaan daerah.⁴²¹ Tahun 1999 merupakan titik balik penting dalam sejarah desentralisasi di Indonesia, karena akhirnya pemerintah pusat bersedia mendesentralisasikan kewenangannya yang dibuka pada 7 Mei 1999 dengan lahirnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.⁴²²

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini memiliki beberapa landasan kelahirannya, yaitu landasan filosofis, yuridis, politik, sosiologis (sosial budaya) dan ekonomis. Dalam konsiderans UU ini dijelaskan bahwa landasan filosofis kelahiran UU ini yaitu Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia. salah satu sila yang ditekankan kembali pemahamannya dalam

⁴¹⁹ Dengan atensi publik yang sangat rendah.

⁴²⁰ Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 104-105.

⁴²¹ Ni'matul Huda, *Op.Cit.* hlm. 193.

⁴²² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 83.

kehidupan berbangsa dan bernegara adalah Sila Kelima yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Keadilan sosial bermakna universal yang mencakup seluruh aspek kehidupan, apakah keadilan dalam bingkai hukum, dalam bingkai politik, ekonomi, sosial dan sebagainya. Oleh karena itu, penting sekali makna keadilan tersebut dapat dipahami lebih konkrit dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Karena berdasarkan pengalaman sebelumnya, di mana prinsip desentralisasi tidak dijalankan semestinya, dan bahkan yang terjadi malah praktek sentralisasi. Praktek ini tidak saja dipandang kurang dapat mengakomodasi berbagai aspirasi atau kepentingan daerah dalam banyak hal, tetapi juga telah memberi peluang kepada pusat untuk menjalankan sistem pemerintahan yang cenderung otoritarian, yang jauh meninggalkan prinsip-prinsip keadilan sebagaimana yang tertuang dalam Sila Kelima Pancasila. Jika dibiarkan begitu saja jelas pada akhirnya akan memberi peluang disintegrasi bangsa yang luas.⁴²³ Penekanan pada Sila Kelima tersebut jadi berarti sila-sila lainnya ikut termasuk di dalamnya, karena Pancasila merupakan rangkaian kesatuan tak terpisahkan antara satu sila dengan sila lainnya.⁴²⁴

⁴²³ Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 143-144.

⁴²⁴ Dalam pengertian inilah maka sila-sila pancasila merupakan suatu sistem filsafat. Konsekuensinya kelima sila bukan terpisah-pisah dan memiliki makna sendiri-sendiri melainkan memiliki esensi serta makna yang utuh. Dalam susunan hierarkis dan piramidal ini, maka Ketuhanan yang Maha Esa menjadi basis Kemanusiaan, persatuan Indonesia, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial. Sebaliknya, Ketuhanan Yang Maha Esa adalah Ketuhanan yang berkemanusiaan, yang membangun, memelihara dan mengembangkan persatuan Indonesia, yang berkerakyatan dan berkeadilan sosial demikian selanjutnya sehingga tiap-tiap sila di dalamnya mengandung sila-sila lainnya. Rumusan pancasila yang bersifat hierarkis dan berbentuk piramidal ini adalah sebagai berikut: Sila pertama: Ketuhanan Yang Maha Esa adalah mendasari dan menjiwai sila-sila kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan/perwakilan, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila kedua: Kemanusiaan yang adil dan beradab adalah didasari dan dijiwai oleh Ketuhanan Yang Maha Esa, adalah mendasari dan menjiwai sila-sila persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kenijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, keadilan Indonesia. Sila ketiga:

Maka sila-sila Pancasila merupakan suatu kesatuan yang bulat dan utuh, hierarkis dan sistematis tidak boleh dipisahkan-pisahkan satu sama lain atau diambil sekedar sebagian daripadanya.⁴²⁵

Adapun landasan yuridis lahirnya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 adalah berbagai peraturan perundang-undangan, yang meliputi:

1. Pasal 1 ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945;
2. Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara;
3. Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
4. Ketetapan MPR RI No 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;
5. Undang-undang No 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara Tahun 1999 No 24, Tambahan Lembaran Negara No. 3811).

Dengan berbagai peraturan perundang-undangan di atas, maka undang-undang mengenai pemerintahan daerah sebelumnya sudah dianggap tidak sesuai lagi. Misalnya, menurut UU No 22 Tahun 1999 dikatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan

Persatuan Indonesia adalah didasari dan dijiwai Ketuhanan Yang Maha Esa dan kemanusiaan yang adil dan beradab, serta mendasari dan menjiwai sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila keempat: kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, adalah didasari dan dijiwai oleh Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, serta mendasari dan menjiwai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila kelima: Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah didasari dan dijiwai oleh Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Lihat Kaelan, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Cetakan Pertama, Paradigma, Yogyakarta, 2002, hlm. 69.

⁴²⁵ Soekarno, *Pancasila Sebagai Dasar Negara*, Inti Idayu Press, Jakarta, 1984, hlm. 67.

pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota kepada Presiden⁴²⁶, sedangkan menurut undang-undang pemerintah daerah sebelumnya, DPRD hanya melakukan pencalonan dan memilih calon kepala daerah.⁴²⁷ Beararti telah terjadi kontradiksi yang mendasar antara kedua undang-undang tersebut. Namun, keberadaan UU No 22 tahun 1999 ini menghapuskan keberlakuan UU No 5 Tahun 1974, karena sistem tata urutan peraturan perundang-undangan menghendaki terciptanya taraf sinkronisasi dan harmonisasi tata hukum, baik secara vertikal maupun horizontal.⁴²⁸

Berikutnya landasan politis lahirnya UU No 22 Tahun 1999, dalam huruf b konsideran dikatakan, “bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi.. Paling tidak ada dua point yang terkandung dalam rumusan tersebut, yaitu bahwa pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan bahwa prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya pada penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya.⁴²⁹

Berbicara mengenai prinsi demkrasi, tentu tidak sedikit ahli politik yang telah mengemukakan teori-teorinya. Salah satunya adalah Robert A.

⁴²⁶ Pasal 34 ayat (2) huruf b UU No 22 Tahun 1999.

⁴²⁷ Pasal 15 ayat (1) UU No 5 Tahun 1974.

⁴²⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 74.

⁴²⁹ Sayuti Una, *Op.Cit.* hlm. 145.

Dahl seperti dikutip oleh Afan Gaffar, mengatakan ada tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik, yaitu:⁴³⁰

1. *Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials;*
2. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair in free elections in which coercion is quite limited;*
3. *Practically all adults have the right to vote in these elections;*
4. *Most adults have the right to run for public office for which candidates run in these elections;*
5. *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing, economic, and social system, and the dominant ideology.*
6. *They also have access to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group;*
7. *Finally they have an effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest groups, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.*

Sementara menurut Afan Gaffar sendiri, suatu *political order* dikatakan menggunakan sistem yang demokratis apabila ditemukan indikator-indikator sebagai berikut:⁴³¹

1. Adanya akuntabilitas, dalam demokrasi setiap pejabat yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya, baik terhadap ucapannya maupun perilakunya;
2. Adanya rotasi kekuasaan, dalam demokrasi peluang untuk terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, memiliki peluang yang sama untuk menduduki jabatan tersebut;
3. Adanya rekrutmen politik yang terbuka, dalam demokrasi setiap orang yang telah memenuhi syarat menjadi pejabat publik, memiliki peluang yang sama untuk mengisi jabatan tersebut;

⁴³⁰ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), HLM. 7.

⁴³¹ *Ibid.* hlm. 7-9.

4. Adanya pemilihan UMUM, dalam negara demokrasi setiap warga negara yang telah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dengan bebas sesuai nuraninya dalam dalam suatu pemilihan umum yang dinyatakan secara terbuka. Adanya kebebasan untuk menikmati hak-hak dasar sebagai warga negara, baik hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), menikmati pers yang bebas (*freedom of press*), menentukan pilihan politik, maupun hak yang menyangkut masalah pribadi, dan masyarakat disekitarnya.

Jika prinsip-prinsip demokrasi tersebut dikaitkan dengan penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya, jelas akan ditemukan adanya penyimpangan khususnya mengenai kesempatan pihak lokal untuk berpartisipasi luas dalam menempati jabatan publik. Undang-undang No 5 Tahun 1974, hampir sama sekali tidak memberikan kesempatan kepada daerah, kecuali semua ditentukan oleh pusat. Dalam pemilihan kepala daerah, daerah melalui wakilnya (DPRD) hanya dapat melakukan pencalonan dan pemilihan calon, itupun setelah terlebih dahulu bermusyawarah dan bermufakat dengan pihak pusat. Ketentuan demikian ini dapat mematikan kreatifitas dan potensi politik lokal, yang pada gilirannya dapat menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.⁴³² Oleh karena itu, Syauckani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rayid mengatakan:

“Kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang-Undang No 22 Tahun 1999 memberikan otonomi yang sangat luas kepada Daerah, khususnya kabupaten dan kota. Hal itu ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberi peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, dan pada akhirnya

⁴³² Sayuti Una, *Op.Cit.* hlm. 147.

diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).⁴³³

Jelasnya keinginan untuk menghidupkan kembali pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi yang ada di daerah, sehingga daerah dapat melakukan proses poliyiknya secara luas. Oleh karena itu pada masa sebelumnya, prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya di daerah, bahkan yang terjadi adalah proses marginalisasi politik nasional. Dengan menekankan tuntutan tanggung jawab pada masa sebelumnya, daerah tidak diberi peluang untuk mengambil keputusan atau kebijaksanaan yang dapat dipandang merugikan kepentingan pusat, misalnya saja dalam pemilihan kepada daerah, sebagaimana telah disinggung di atas.

Salah satu upaya untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi tersebut adalah dengan penguatan peran DPRD melalui fungsi dan wewenangnya. DPRD harus aktif dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sebagai wakil rakyat. Dalam hal ini, DPRD tidak hanya menjalankan fungsi dan wewenang sebagaimana biasanya –fungsi legislating, budgeting, dan controlling- tetapi juga aktif menjalankan fungsi politiknya untuk membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi. Oleh karena itu, wajar jika fungsi dan wewenang DPRD diberikan dalam bentuk yang kuat dan luas.⁴³⁴

⁴³³ Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 211.

⁴³⁴ Sayuti Una, *Op.Cit.* hlm. 147.

Di samping pemberdayaan DPRD, prinsip-prinsip demokrasi juga dibangun melalui penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestic kepada daerah, pembangunan dinasti politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat, dan pembinaan serta pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang menunjang upaya memelihara keharmonisan sosial sebagai suatu bangsa.⁴³⁵ Jelasnya, upaya tersebut dilakukan dengan maksud untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat daerah dalam menegakkan prinsi-prinsip demokrasi, yang sebelumnya kurang atau bahkan ditiadakan sama sekali. Di sinilah letak pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena, menurut Ni'matul Huda, di samping secara formal bertujuan untuk memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, juga sebagai usaha untuk mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum.⁴³⁶

Jadi pada dasarnya landasan politis lahirnya Undang-undang No 22 Tahun 1999 adalah keinginan untuk membangun prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, di mana prinsip-prinsip tersebut bpada masa sebelumnya tidak dijalankan semestinya atau bahkan ditiadakan sama sekali. Orde baru yang memandang otonomi lebih kepada kewajiban ketimbang hak, yaitu kewajiban untuk menyukseskan pembangunan nasional

⁴³⁵ Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. 177.

⁴³⁶ Ni'matul Huda, Kewenangan DPRD dalam Pemberhentian Kepala Daerah, dalam *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 2. No. Juni 2002, Yogyakarta, hlm. 32.

dengan tujuan memperkuat keutuhan negara kesatuan. Oleh karena itu, menurut pandangannya demi pembangunan nasional dan demi keutuhan negara kesatuan, maka hak-hak lokal, khususnya hak-hak politik, dapat saja dikesampingkan keberadaannya.

Demikian juga mengenai landasan sosiologis, yakni berbagai prinsip atau nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat yang dijadikan dasar bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Rumusan *memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah* dalam konsideran huruf b dalam undang-undang, dapat dikatakan sebagai suatu pengakuan bahwa bangsa Indonesia memiliki keanekaragaman yang luas, baik dari segi suku, budaya, adat, dan sebagainya. Keanekaragaman tersebut tidak mungkin untuk dijadikan keseragaman (*uniformity*), melainkan tetap mengakui perbedaan di bawah negara kesatuan, sebagaimana maksud semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*.⁴³⁷ Tetapi keanekaragaman tersebut tidak akan terakomodasi dengan baik selama segalanya diatur oleh pusat (sentralistis), dan daerah tidak diberi kesempatan untuk mengembangkan berbagai keanekaragaman adat dan budayanya secara luas. Oleh karena itu, diperlukan suatu undang-undang mengenai otonomi daerah yang dapat mengakomodasi keanekaragaman budaya bangsa yang tersebar luas dari Sabang hingga Merauke.⁴³⁸

⁴³⁷ Istilah *Bhinneka Tunggal Ika* berasal dari kitab *Sutasoma* karangan Empu Tantular yang antara lain berbunyi “*Bhinneka Tunggal Ika, tanhana Dharma Mangrwa*” maksudnya, berbeda itu satu, tidak ada kebenaran (agama) mendua. Lihat Hilman Hadikusuma, *Bahasa Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 65.

⁴³⁸ Sayuti Una, *Op.Cit.* hlm. 149.

Terakhir mengenai landasan ekonomis, yakni berbagai pertimbangan ekonomis dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Penting untuk disadari, bahwa secara geografis bangsa Indonesia merupakan negara kepulauan, sehingga antara pusat dengan daerah atau daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak saja berjauhan letaknya tetapi juga dipisahkan oleh pulau-pulau. Kondisi yang demikian tidak akan efektif apabila hanya dikelola oleh pemerintah pusat, oleh karena kebutuhan suatu daerah belum tentu sama dengan keinginan pusat. Akibatnya, bukan saja proses pembangunan yang mengalami hambatan karena besarnya biaya yang akan dikeluarkan, namun juga hasil pembangunan tersebut tidak dapat dinikmati secara merata oleh rakyat karena berbedanya kebutuhan daerah dengan keinginan pusat atau karena hasil-hasil pembangunan memang hanya berputar disekita metropolitan saja.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No 22 Tahun 1999 adalah: (1) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. (2) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab. (3) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas. (4) pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. (5) pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan

kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom. (6) pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. (7) pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemewintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. (8) pelaksanaan atas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.⁴³⁹

UU No 22 Tahun 1999 yang secara substantif merubah paradigma hubungan pusat dan daerah dari corak sentralistik di bawah UU No 5 Tahun 1974 menuju ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik. Di dalam UU No 22 Tahun 1999 Pasal 7, ditegaskan bahwa seluruh urusan pemerintahan menjadi urusan Pemerintah Daerah, kecuali kewenangan dalam bidang: a)

⁴³⁹ Ni' matul Huda, *Problematika Pembatalan... Op.Cit.* hlm. 84.

politik luar negeri; b) pertahanan dan keamanan; c) peradilan; d) moneter dan fiskal; e) agama, serta kewenangan bidang lainnya. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.⁴⁴⁰

Adapun kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan kota. Kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah.⁴⁴¹

UU No 22 Tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan provinsi. Pemerintah Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan kepala daerah otonom (*local self-government*) dan kepala wilayah administrasi (*field administration*). Bupati dan Walikota adalah kepala daerah otonom saja. Sementara itu, jabatan Kepala Wilayah pada kabupaten dan kota (dulu kotamadya) sudah tidak dikenal lagi.

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ Pasal 9 UU No 22 Tahun 1999.

Pemberian kedudukan provinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi dilakukan dengan pertimbangan:⁴⁴²

1. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota;
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

UU No 22 Tahun 1999 juga memberikan perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Desentralisasi kewenangan kepada pemerintah kabupaten dan kota dilakukan pada taraf yang signifikan. Pemerintah memberikan peluang yang sangat besar kepada daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sebagai pedoman ataupun aturan main di tingkat daerah, pemerintah daerah yang memiliki kesanggupan untuk melaksanakan otonomi daerah diperkenankan mengatur urusan daerahnya dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Wewenang membuat peraturan ini ada pada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislasi di daerah perda merupakan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.⁴⁴³

⁴⁴² Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi & Desentralisasi dalam Pembangunan daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Citra Media, 2006), hlm. 20.

⁴⁴³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar... Op.Cit.* hlm. 70-71.

Beberapa ketentuan dalam UU No 22 Tahun 1999 yang sekaligus membedakannya dengan UU Pemerintah Daerah sebelumnya (UU No 5 Tahun 1974) adalah sebagai berikut:⁴⁴⁴

1. Prinsip otonomi yang disadarkan pada, *pertama*, isi otonomi: luas,⁴⁴⁵ nyata,⁴⁴⁶ dan bertanggung jawab;⁴⁴⁷ *kedua*, aspek-aspek penyelenggaraan otonomi: demokrasi, keadilan, pemerataan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah;
2. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten/Kota, sedangkan otonomi daerah provinsi bersifat terbatas. Terkait dengan konsep ini, kabupaten/kota hanya berstatus tunggal sebagai daerah otonom, sementara provinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administratif;
3. Daerah kabupaten/kota hanya mengenal desentralisasi dan tugas pembantuan sebagai asas pemerintahan, sedangkan provinsi ditambah dengan asas dekonsentrasi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan urusan pusat tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah;
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi DPRD, baik dalam fungsi legislatif, anggaran, maupun pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah;

⁴⁴⁴ Mirza Nasution, *Op.Cit.* 107.

⁴⁴⁵ Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

⁴⁴⁶ Otonomi nyata maksudnya adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, berkembang di daerah.

⁴⁴⁷ Yang dimaksud otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah untuk 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 NKRI.

5. Kemandirian daerah terlihat pada rekrutmen pejabat daerah dan proses legislasi . Pemilihan kepala daerah final di DPRD, kecuali pemilihan gubernur yang masih membutuhkan konsultasi dengan pusat mengingat posisinya sebagai wakil pemerintah di daerah. Sementara proses legislasi lebih ditentukan oleh daerah, karena pusat hanya terlibat dalam evaluasi perda setelah disetujui pemerintah bersama DPRD dan berlaku sah di daerah (konsep pengawasan represif);
6. Tidak dianutnya otonomi bertingkat, yang berarti: *pertama*, antara daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak terdapat hubungan hierarki, melainkan koordinasi; *kedua*, gubernur sebagai kepala daerah di provinsi tidak otomatis menjadi atasan bupati/walikota; *ketiga*, kewenangan yang dimiliki kabupaten/kota bukanlah kewenangan residu yang tidak diselenggarakan oleh unit pemerintah di atasnya.
7. *No Mandate Without Funding* dan prinsip *Finance Follows Function*: di mana “penyerahan atau pelimpahan kewenangan harus diikuti dengan pembiayaannya”. Tidak seperti semula, semakin besar kapasitas fiskal suatu daerah maka akan semakin besar kewenangan diberikan kepada daerah tersebut, tetapi diyakini bahwa justru dengan kewenangan yang ada daerah bisa menggunakannya untuk menggali sumber finansial.

Salah satu perubahan yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah setelah diberlakukannya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi kepala daerah dengan DPRD. Jika dalam UU sebelumnya diatur bahwa yang disebut pemerintah daerah adalah kepala daerah/wakil kepala daerah dan DPRD sehingga DPRD dianggap sebagai lembaga eksekutif. Maka dalam UU No 22 Tahun 1999 ini tidak demikian halnya. UU itu menyebutkan secara tegas bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai

badan eksekutif daerah yang terdiri dari Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah berserta perangkat daerah.⁴⁴⁸

Pemisahan secara tegas kedua institusi itu menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis terutama jika dibanding dengan UU No 5 Tahun 1974. UU No 22 Tahun 1999 telah memberikan kedudukan yang sejajar kepada DPRD, tetapi pada kenyataannya DPRD sangat kuat karena mengawasi, menilai, dan meminta pertanggungjawaban daerah. Tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diatur dalam UU No 22 Tahun 1999 telah terpisah secara jelas dengan pemerintah daerah sehingga DPRD diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat dan memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat sebagai pemilik dan menempati posisi tertentu.

Jika dipelajari lebih seksama sistem pemerintahan yang baru terlihat jiwa dari undang-undang ini ingin membangun pemerintahan daerah yang lebih demokratis, dalam proses politik dan proses pemerintahan agar bekerja secara efektif. Selain itu, undang-undang ini mengandung usaha perubahan total dari undang-undang pemerintahan daerah ibarat arus balik kekuasaan pusat ke daerah. Dengan kata lain, dapat dikatakan perubahan yang dirancang melalui Undang-undang No 22 Tahun 1999 ibarat upaya melakukan perubahan seperti membalikkan tangan yaitu suatu perubahan yang secara total ingin merubah dari suatu titik ekstrim ke titik ekstrim lainnya.⁴⁴⁹

⁴⁴⁸ *Ibid.* hlm. 107.

⁴⁴⁹ *Ibid.* hlm. 109.

Reformasi atau perubahan yang sangat mendasar terkait sistem pemerintahan daerah menurut UU No 22 Tahun 1999 selain memperkuat desentralisasi adalah, *Pertama*, hubungan antar lembaga legislatif (DPRD) dengan eksekutif (kepala daerah) didasarkan pada prinsip *check and balances*. Kedua lembaga tersebut memiliki kedudukan yang sederajat dengan kewenangan yang berbeda. Kepala daerah dipilih oleh DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD. Hal ini lebih memperkuat posisi DPRD di hadapan kepala daerah, yang sudah barang tentu berbeda dengan sistem yang berlaku menurut UU No 5 Tahun 1974. DPRD merupakan mitra kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Kepala daerah mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada DPRD setiap tahun dan pertanggungjawaban akhir masa jabatan.⁴⁵⁰

Kedua, pembagian keuangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dilaksanakan dengan prinsip kelayakan, keseimbangan, dan keadilan. Artinya porsi perolehan daerah dalam pembagian keuangan menjadi lebih besar dibanding pada masa orde baru. Hal ini diatur dalam UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dengan tambahan dana pembagian keuangan tersebut menjadikan pemerintah daerah mendapat tambahan pemasukan di samping Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga lebih memungkinkan pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi rakyat di daerah bersangkutan.

⁴⁵⁰ Sudono Syueb, *Dinamika hukum Pemerintah Daerah; Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm. 75.

Menurut Sudono Syueb, beberapa hal yang mendasar mengenai otonomi daerah dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat berbeda dengan prinsip undang-undang sebelumnya, antara lain:⁴⁵¹

1. UU No 22 Tahun 1999 menekankan arti penting kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui prakarsa sendiri;⁴⁵²
2. Prinsip yang menekankan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi seperti yang selama ini diatur dalam UU No 5 Tahun 1974 tidak dipergunakan lagi, karena kepada daerah otonom diberikan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab;
3. Beberapa hal yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah dalam UU No 22 Tahun 1999 adalah pentingnya pemberdayaan masyarakat, sehingga menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas mereka secara aktif, serta meningkatkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, dalam UU No 22 Tahun 1999 otonomi daerah diletakkan secara utuh pada daerah otonom yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu daerah kabupaten/kota yang sebelumnya berkedudukan sebagai Daerah TK II dalam UU No 5 Tahun 1974;
4. Sistem otonomi yang dianut dalam UU No 22 Tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab, dimana semua kewenangan pemerintah kecuali bidang peradilan, politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal serta agama dan bidang-bidang tertentu yang diserahkan kepada daerah secara utuh, bulat dan menyeluruh, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah;
5. Daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan kedudukan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi

⁴⁵¹ *Ibid.* hlm. 76-81.

⁴⁵² Berlawanan dengan UU No 5 Tahun 1974 yang lebih menganggap otonomi daerah sebagai kewajiban dari pada hak.

masyarakat setempat. Sedang daerah yang selama ini disebut sebagai daerah tingkat I atau yang setingkat, diganti menjadi daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom yang terbatas sekaligus sebagai wilayah administrasi, yaitu wilayah kerja gubernur dalam melaksanakan fungsi-fungsi kewenangan pusat yang didelegasikan kepadanya;

6. Daerah kabupaten/kota sepenuhnya menggunakan asas desentralisasi atau otonom. Dalam hubungan ini, kecamatan tidak lagi berfungsi sebagai peringkat dekonsentrasi dan wilayah administrasi, tetapi menjadi perangkat daerah kabupaten/kota. Mengenai asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di daerah provinsi, kabupaten, kota, dan desa. Pengaturan mengenai pemerintah desa diserahkan sepenuhnya kepada daerah masing-masing dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah;
7. Wilayah provinsi meliputi wilayah laut sepanjang 12 mil dihitung secara lurus dari garis pangkal pantai, sedang wilayah kabupaten/kota yang berkenaan dengan wilayah laut sebatas 1/3 wilayah laut provinsi;⁴⁵³
8. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah lainnya sedang DPRD bukan unsur pemerintah daerah. DPRD mempunyai fungsi pengawasan, anggaran, dan legislasi daerah. Kepala daerah dipilih dan bertanggungjawab kepada DPRD, baik pertanggungjawaban tahunan maupun pertanggungjawaban akhir masa jabatan. Gubernur selaku kepala wilayah administratif bertanggungjawab kepada presiden, sedang selaku kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD;
9. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD dengan persetujuan DPRD sesuai pedoman yang ditetapkan pemerintah, dan tidak perlu disahkan oleh pejabat yang berwenang;⁴⁵⁴

⁴⁵³ Dalam UU Pemerintah Daerah sebelumnya tidak ada aturan yang rinci mengenai masalah ini. Namun demikian, pengaturan seperti ini juga masih menyisakan masalah di lapangan, misal untuk daerah perbatasan yang wilayah lautnya tidak mencapai 12 mill, maka akan menyulitkan daerah kabupaten/kota dalam menentukan batas kewenangannya.

⁴⁵⁴ Perda menggunakan pengawasan represif, bukan pengawasan preventif seperti pada UU No 5 Tahun 1974, sehingga suatu perda yang telah disahkan oleh kepala daerah dapat langsung berlaku tanpa adanya pengesahan dari pejabat atasan.

10. Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan/atau digabung dengan daerah lain. Suatu daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah, yang ditetapkan dengan undang-undang;
11. Setiap daerah hanya dapat mewakili seorang wakil kepala daerah, yang dipilih bersamaan dengan pemilihan kepala daerah dalam satu paket pemilihan yang dilakukan oleh DPRD;
12. Yang dapat menjadi kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat tertentu;
13. Kepala daerah diberi kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pension, pendidikan dan pelatihan pegawai sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, berdasarkan nama, standar, prosedur yang ditetapkan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
14. Keuangan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, pinjaman daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah dan tidak mengikat. Dalam setiap kewenangan daerah yang menjadi wewenang daerah melekat kewenangan keuangan;
15. Kepada daerah kabupaten dan kota diberikan otonomi yang luas, sedang pada provinsi diberikan otonomi yang terbatas. Kewenangan yang ada pada daerah provinsi adalah otonomi yang bersifat lintas kabupaten dan kota, yakni serangkaian kewenangan yang tidak efektif dan efisien kalau diselenggarakan dengan pola kerjasama antar kabupaten atau kota. Misalnya kewenangan dibidang perhubungan, pekerjaan umum, kehutanan dan perkebunan dan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya dalam skala provinsi termasuk berbagai kewenangan yang belum mampu di tangani oleh Pemerintah Kabupaten/Kota;

16. Pengelolaan kawasan perkotaan di luar daerah kota dapat dilakukan dengan cara membentuk badan pengelola tersendiri, baik secara interen oleh pemerintah kabupaten sendiri maupun melalui kerjasama dantar daerah atau dengan pihak ketiga. Selain DPRD. Daerah juga memiliki kelembagaan lingkup pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah, sekretariat daerah, dinas-dinas teknis daerah, lembaga stanf teknis daerah yang bertugas menangani perencanaan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, pengawasan, dan badan usaha milik daerah. Besaran dan pembentukan lembaga-lembaga tersebut sepenuhnya diserahkan kepada kepala daerah. Lambaga pembantu gubernur, pembantu bupati/walikota, asisten sekwilda, kantor wilayah dan kandep dihapus dan diganti dengan Bdan Koordinasi Wilayah untuk daerah provinsi yang bersifat administratif dan koordinatif;
17. Kepala daerah sepenuhnya bertanggungjawab kepada DPRD, dan DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada pemerintah apabila pertanggungjawaban tahunan kepala daerah ditolak oleh DPRD sebanyak dua kali setelah dilakukan perbaikan tetap tidak diterima oleh DPRD.

Dari segi politik, kelahiran UU No 22 Tahun 1999 tidak bisa dilepaskan dari reformasi tahun 1998. Demonstrasi dan kekacauan yang tidak dapat dibendung akhirnya berujung pada mundurnya Soekarno sebagai Presiden RI yang secara otomatis digantikan oleh wakilnya Habibie. Awal munculnya reformasi ditandai dengan terjadinya krisis ekonomi, yang kemudian dari krisis ini menjalar ke krisis-krisis lainnya semisal krisis politik, hukum, dan sebagainya. Afan Gaffar mencatat, bahwa sampai tahun 1998 utang luar negeri swasta mencapai US\$ 80 Milyar, nilai rupiah terus menerus mengalami depresiasi, inflasi yang semakin meroket, cadangan devisa nasional

menipis, persediaan bahan sembako semakin terbatas, pengangguran yang semakin bertambah, dan ekonomi boleh dikatakan tidak berputar.⁴⁵⁵

Krisis ekonomi yang sekarat tersebut mengakibatkan timbulnya tuntutan dari berbagai pihak, baik dalam maupun luar negeri, agar Soeharto mundur dari jabatannya sebagai presiden RI. Tuntutan dari dalam negeri, tentunya tekanan dari masyarakat Indonesia sendiri. Pada waktu itu, tuntutan dari masyarakat yang dimotori oleh kalangan dari perguruan tinggi melalui berbagai demonstrasi dan aksi, mencapai puncaknya ketika tidak kurang dari 15.000 mahasiswa mengambil alih gedung DPR yang menyebabkan proses politik nasional menjadi lumpuh. Demikian juga tekanan dari dunia internasional, terutama Amerika Serikat, yang secara terbuka meminta agar Soeharto segera mengundurkan diri. Seperti ditayangkan oleh televisi CNN, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Madeline Albright, berulang kali menyiarkan pernyataan agar Presiden Soeharto segera mengundurkan diri dari jabatannya.⁴⁵⁶

Memuncaknya tekanan-tekanan tersebut, akhirnya mendorong Soeharto untuk tidak lain kecuali memilih mengundurkan diri dari jabatan yang diembannya selama lebih kurang 32 Tahun. Soeharto lengser dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998, dan diangkatlah BJ Habibie sebagai penggantinya, yang pada waktu itu menjabat sebagai wakil presiden. Berawal dari mundurnya

⁴⁵⁵ Afan Gaffar, *Politik Indonesia... Op.Cit.*, hlm. 307.

⁴⁵⁶ *Ibid.* hlm. 305.

Soeharto dan diangkatnya BJ. Habibie tersebutlah era reformasi dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia baru dimulai.⁴⁵⁷

Sebenarnya ada prospek yang cerah setelah diangkatnya BJ Habibie sebagai Presiden Ketiga, terutama dalam rangka perbaikan ekonomi nasional yang sedang sekarat tersebut. Tetapi sayangnya, menurut Indria Samego, pengalaman Indonesia sering tidak terlalu menguntungkan. Karena pada saat yang sama, adanya kemunculan berbagai persoalan ikutan yang tak terkirakan sebelumnya. Sebagai akibat pembangunan selama ini, *rising demands* memang terjadi hampir dalam segala dimensi kehidupan. Kebutuhan fisik dan nominal telah digantikan oleh tuntutan yang lebih kualitatif sifatnya. Bila sebelumnya tidak banyak kalangan yang mempersoalkan kualitas demokrasi, sekarang justru sebaliknya di mana demokrasi menjadi kebutuhan utama. Ia telah berubah posisinya dari sekedar keinginan (*want*) menjadi kebutuhan (*need*).⁴⁵⁸

Habibie telah berupaya untuk mengatasi berbagai krisis yang terjadi dengan berbagai bentuk gerakan reformasi. Indikasi konkretnya dapat dipantau dari sejumlah kebijaksanaan sosial, ekonomi, dan politiknya, misalnya dalam bidang HAM adanya pencabutan undang-undang mengenai subversi, pembatasan masa jabatan presiden, perubahan sejumlah undang-undang politik, kehidupan pers yang demokratik rencana pembuatan undang-undang anti monopoli, dan sebagainya. Tetapi krisis multidimensi yang terjadi –bahkan telah melahirkan berbagai konflik- memang tidak mudah di atasi dalam waktu

⁴⁵⁷ Sayuti Una, *Op.Cit.* hlm. 200.

⁴⁵⁸ Harian Republika, 18 September 1999, dalam Suyuti Una, *Ibid.*

yang singkat. Oleh karena selain krisis ekonomi, Habibie juga menghadapi berbagai krisis dan konflik yang telah melebar pada kehidupan politik, hukum, sosial, bahkan moral. Semua penyelesaian tersebut perlu waktu dan perencanaan yang matang.⁴⁵⁹

Ketidak sabaran masyarakat ditambah pula sentimen negatif terhadap Habibie yang dihembuskan pihak yang tidak menyukainya, membuat Habibie beserta kebijaksanaanya menjadi serba salah. Kondisi tersebut akhirnya melahirkan keputusannya –yang disepakati oleh DPR- untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa (SI) MPR untuk memajukan pemilihan umum yang seyogyanya dilaksanakan pada tahun 2002 menjadi 1999. Dalam asumsinya Sidang Istimewa merupakan satu-satunya jalan untuk menyelesaikan masalah konflik poliik yang dipercaya menjadi kunci penanggulangan krisis ekonomi.⁴⁶⁰

Disinilah kelemahan Presiden Habibie. Oleh karena tidak memiliki kemewahan politik seperti yang diperoleh Soeharto, maka kekuasaannya sangat rapuh. Menurut Afan Gaffar, selain memperlihatkan gejala *manajemen ketakutan* karena siapa saja tampaknya diberi konsesi, terdapat beberapa alasan mengapa kepresidenanan Habibie lemah, yaitu:

Pertama, legitimasi kekuasaannya dipertanyakan banyak orang. Sejak muncul dipangung politik nasional, terutama ketika membentuk Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia (ICMI), Habibie selalu mengundang

⁴⁵⁹ *Ibid.* hlm. 201.

⁴⁶⁰ M. Dawam Rahardjo, *Orde Baru dan Orde Transisi*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 112.

kontroversi. Banyak orang yang senang dengan terbentuknya ICMI, tetapi banyak pula yang tidak senang, dan tidak jarang ketidaksenangan tersebut berhubungan dengan posisi dan *personality* Habibie sebagai orang yang dianggap sangat dekat dengan Soeharto.⁴⁶¹

Kedua, munculnya persepsi yang sangat kuat di kalangan masyarakat bahwa Habibie merupakan warisan Soeharto yang perilaku dan kebijaksanaannya akan sama persis dengan Soeharto. Sentiment anti Soeharto kenyataannya juga merambat pada siapa saja yang secara langsung mempunyai hubungan dengannya, dan Habibie termasuk di dalamnya.⁴⁶²

Ketiga, Habibie tidak memiliki basis massa yang kuat untuk membangun kekuasaan. Habibie bukanlah politisi dalam arti yang sebenarnya, dia adalah seorang yang muncul dari atas dan dibesarkan oleh Soeharto lewat kepercayaan untuk memegang jabatan menteri dan sejumlah posisi lainnya. Juga timnya yang dianggap tidak kuat dan sebagian besar masih merupakan warisan Soeharto.⁴⁶³

Reformasi benar-benar menginginkan segala hal yang berhubungan dengan otoritarianisme dihapuskan dari politik nasional. Soeharto dan antek-anteknya adalah sasaran utama yang harus dilenyapkan dari sistem kenegaraan.⁴⁶⁴ Habibie yang dianggap merupakan warisan orde baru

⁴⁶¹ Sayuti Una, *Op.Cit.* hlm. 201.

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia... Op.Cit.* hlm. 315.

⁴⁶⁴ Menurut Suparman Marzuki, reformasi yang dilakukan pada tahun 1998 tidak sepenuhnya berhasil (untuk tidak dikatakan gagal) karena target utama reformasi hanya menurunkan Soeharto dari jabatannya, sementara sistem yang seharusnya menjadi substansi reformasi tidak sepenuhnya dilakukan, sehingga reformasi tidak menunjukkan perbaikan yang

(Soeharto) dirasa kurang tepat untuk menduduki posisi presiden, karena berpotensi mengembalikan otoritarianisme yang dengan susah payah telah ditumbangkan pada pertengahan tahun 1998. Untuk membuktikan bahwa dirinya tidak seperti yang didugakan oleh kebanyakan orang, Habibie dengan konstan melakukan perombakan terhadap berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, baik politik, ekonomi, hukum, dan lain sebagainya.

Dalam tubuh parlemen ada perubahan konfigurasi politik tersendiri. Secara keseluruhan, baik Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika itu adalah hasil pemilu tahun 1997. Dari sini dapat disimpulkan bahwa orang-orang yang duduk diperlemen itu mayoritas adalah orang-orang pro Soeharto yang bahkan telah memilih kembali Soeharto sebagai presiden pada tahun 1998. DPR ketika itu secara tidak langsung adalah bawahan Soeharto, karena apapun yang dikatakan oleh Soeharto selalu disetujui oleh DPR tanpa terkecuali, orang-orang yang vocal menentang Soeharto terancam kariernya dan bahkan keselamatan hidupnya. Konfigurasi politik ketika itu, adalah konfigurasi politik yang otoriter⁴⁶⁵, namun pasca reformasi dinamika konfigurasi politik berubah 180° menjadi konfigurasi politik yang demokratis di tubuh parlemen. Parlemen yang sebelumnya sangat pro Soeharto dan segala bentuk otoritarianismenya bahkan telah berubah untuk mendukung demokratisasi dalam berbagai aspek kehidupan. Hal ini diduga

signifikan terhadap perkembangan bangsa Indonesia. Wawancara dengan Suparman Marzuki, Minggu 18 Oktober 2015.

⁴⁶⁵ Keterangan lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat dalam Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, Op.Cit.*

karena besarnya tekanan massa ketika itu⁴⁶⁶ yang menghendaki perubahan konfigurasi politik ke arah yang lebih demokratis, kemudian membuat parlemen tidak berdaya dan harus mengikuti keinginan massa. Pihak-pihak (baik partai politik ataupun perseorangan) yang tidak mengikuti arus massa dianggap anti demokrasi dan antek-antek Soeharto.

Dalam kondisi itulah UU No 22 Tahun 1999 lahir, UU ini dianggap sebagai kontradiksi dari UU sebelumnya yang dinilai sangat sentralistik. Oleh karena itu, materi muatan UU No 22 Tahun 1999 berbanding terbalik dengan UU No 5 Tahun 1974, salah satunya adalah sebagai bukti nyata bahwa pemerintahan Habibie adalah pemerintahan yang demokratis, serta parlemen ketika itu adalah juga parlemen yang pro demokrasi. Entah karena benar-benar menginginkan perubahan kearah yang demokratis ataukah hanya takut dicap sebagai pihak yang anti demokrasi.⁴⁶⁷

Dalam perjalanannya, otonomi daerah telah berlangsung tiga tahun lebih, jika dihitung mulai Januari 2001. Akan tetapi dalam kenyataannya, hitungan hari dan bulan tersebut tidak dapat dijadikan acuan karena begitu banyaknya persoalan, baik menyangkut konsep maupun inkonsistensi dan multi tafsir UU No 22 Tahun 1999 yang terbukti mengganggu imlementasi otonomi daerah itu sendiri.⁴⁶⁸ Kebijakan otonomi daerah dan implementasinya hingga kini masih menimbulkan kontraversi yang berkepanjangan. Dalam hal

⁴⁶⁶ Utamanya arus demonstrasi yang dimotori oleh mahasiswa dan akademisi kampus.

⁴⁶⁷ Secara politis hal ini wajar saja dilakukan mengingat setiap anggota parlemen menginginkan simpati massa untuk pemilihan pada masa berikutnya.

⁴⁶⁸ Inkonsistensi Kebijakan Otonomi Daerah banyak dibahas dalam "Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai Upaya Awal Merevisi UU No 22 Tahun 1999", *Prosiding Seminar Nasional*, Pusat Kajian Pemerintahan STPDN, 2002.

ini kurang arif jika dibiarkan kesalahan dan kelemahan UU pemerintah daerah tanpa ada usaha untuk memperbaikinya.

Secara konseptual UU No 22 Tahun 1999 seperti yang tercantum dalam diktum menimbang (ayat b) jelas menyatakan bahwa, “penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menenkankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sayangnya prinsip-prinsip yang ideal ini kurang terjabarkan dalam pasal-pasal UU ini, sehingga tidak ada pasal-pasal yang mengatur bagaimana keterlibatan masyarakat dalam politik, proses akuntabilitas pemerintah daerah dan DPRD.

Kurangnya pasal-pasal yang mengatur tentang demokrasi ini membawa implikasi terhadap terhambatnya cita-cita mulia untuk menegakkan kedaulatan rakyat sebagai sebuah negara demokratis. Hal yang sama juga tidak terlihatnya penjabaran tentang prinsip keadilan, baik dalam bidang politik, hukum, maupun dalam menegakkan kelestarian lingkungan alam. Kesenjangan kebijakan otonomi daerah antara prinsip dasar dengan pasal-pasal yang tertuang dalam UU No 22 Tahun 1999 ini secara tidak langsung telah menghambat proses demokratisasi pada tingkat lokal. Kebijakan ini diperburuk pula oleh kebijakan pejabat daerah yang justru mendorong munculnya fenomena etnosentrisme, sehingga UU ini di samping mempersempit peluang terbukanya

proses demokratisasi, juga membuka peluang terjadinya etnosentrisme dalam masyarakat.⁴⁶⁹

Salah satu kelemahan lain dari UU No 22 Tahun 1999 adalah cenderung mengabaikan gelombang perubahan politik secara nasional: *transisi demokrasi*. Seperti dikatakan sebelumnya bahwa, konsep desentralisasi dalam UU No 22 Tahun 1999 telah dibangun berdasarkan asumsi bahwa Indonesia telah berada pada fase sistem politik demokrasi. Akibat dari pengabaian realitas politik tersebut, maka dapat dimengerti jika kemudian pada tingkat implementasi telah timbul banyak penyimpangan. Beberapa kelemahan dari UU No 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut.

Pertama, dalam tataran hubungan kekuasaan dan pembagian kewenangan yang diatur dalam UU No 22 Tahun 1999 masih banyak diwarnai oleh ambivalensi, baik pada tataran konsep maupun implementasi. Satu contoh yang paling menarik adalah pengaturan hubungan pusat dan daerah yang dituangkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 22 Tahun 1999: “Kewenangan pemerintah daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, *kecuali* kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, *serta kewenangan lainnya*”.⁴⁷⁰ Ketentuan ini memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, serta memberikan kepastian kewenangan pusat dan daerah. Namun demikian,

⁴⁶⁹ Alfitra Salaman dalam Syamsudin Haris (ed.), *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2006), hlm. 111-113.

⁴⁷⁰ Karena besarnya kewenangan yang diberikan kepada daerah ini, banyak pihak yang mengapresiasi kebijakan ini, bahkan ada yang mengatakan UU ini bernuansa federal. Sebenarnya wacana federal ini mencuat ketika awal reformasi yang dianggap sebagai jalan keluar terbaik atas krisis yang dihadapi oleh Indonesia. Lihat Nazarudin Sjamsuddin, *Mengapa Indonesia Harus Menjadi Negara Federasi*, (Jakarta: UI Press, 2002).

ide rekonstruksi pengaturan hubungan kekuasaan bernuansa federal dari UU No 22 Tahun 1999 “kehilangan” arti ketika frasa “*kewenangan bidang lainnya*” yang dikonkretkan melalui Peraturan Pemerintah RI No 25 Tahun 2000. Berdasarkan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 2 dan 3 PP tersebut, diketahui bahwa secara kuantitatif kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat sekitar 218 kewenangan menyangkut 25 bidang, ditambah dengan wewenang lintas bidang. Sementara itu jumlah wewenang yang diserahkan kepada provinsi sebagai daerah otonom adalah sebanyak lebih kurang 111 yang dikelompokkan menjadi 20 bidang.⁴⁷¹ Sedangkan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota tidak didefinisikan secara spesifik.⁴⁷² Kenyataan ini menunjukkan bahwa pengaturan hubungan kekuasaan pusat dan daerah belum terbebas dari apa yang disebut Davey sebagai *ambivalensi* antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi. Seharusnya proses penetapan “kewenangan bidang lain” dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berdasarkan prinsip “negosiasi” atau tidak saling memaksakan.

Kedua, kelemahan lain berkaitan dengan kelembagaan pemerintahan daerah, terutama kelemahan kebijakan yang mengatur tentang DPRD dan institusi kepala daerah. Dalam berbagai pasal dalam UU No 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa peranan DPRD dalam bidang pengawasan, legislasi dan

⁴⁷¹ Lihat Pasal 3 dan 5 PP No 25 Tahun 2000.

⁴⁷² Padahal telah dinyatakan bahwa otonomi secara utuh diletakkan pada daerah Kabupaten/kota, namun pada kenyataannya kewenangannya malah tidak jelas. Lihat Syamsudin Haris, *Op.Cit.* hlm. 114-115.

anggaran daerah cukup dominan, sehingga dalam realitanya kekuasaan DPRD jauh lebih besar dibandingkan dengan pemerintah daerah. Besarnya kekuasaan DPRD ini telah menimbulkan berbagai persoalan di daerah dan bahkan menimbulkan kesan bahwa DPRD sebagai sumber instabilitas pemerintah daerah. Pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD ini kerap kali dimanfaatkan DPRD sebagai lahan untuk mengeruk kekayaan dari kepala daerah, kepala daerah terpaksa harus mengikuti keinginan DPRD karena jika tidak, laporan pertanggungjawaban tahunannya terancam ditolak yang dapat berujung pada pemberhentian kepala daerah bersangkutan. Hubungan antara kelembagaan di daerah juga mengalami distorsi akibat terbukanya berbagai penafsiran dan kerancuan penerapan terhadap beberapa pasal yang terkandung dalam UU No 22 Tahun 1999. Diantaranya antara Pasal 4 ayat 2 yang menyatakan tidak ada hubungan hierarkis antara provinsi dengan kabupaten/kota. Pasal ini dalam prakteknya mengurangi otoritas gubernur dalam melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten. Ini jelas bukan saja menimbulkan konflik antar daerah, tetapi juga konflik antar pusat dan daerah.⁴⁷³

Ketiga, berkaitan dengan akuntabilitas pemerintah daerah, kelemahan yang paling mendasar dari UU No 22 Tahun 1999 ini adalah tidak jelasnya posisi masyarakat dalam undang-undang tersebut yang menyebabkan lemahnya aspek akuntabilitas kepala daerah dan DPRD. Kelemahan paling mendasar dalam konteks ini adalah tidak adanya pertanggungjawaban DPRD kepada

⁴⁷³ Masalah Konflik ini secara lengkap dapat dibaca dalam Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoxal Konflik dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Peradaban, 2002.

masyarakat padahal kewenangan yang dimiliki oleh DPRD demikian besar. Ketiadaan pengaturan tentang akuntabilitas ini akan semakin membuka peluang korupsi dan penyalahgunaan wewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga wajar jika korupsi yang pada masa orde baru terpusat di Jakarta, pasca reformasi menjadi tersebar ke tiap-tiap daerah.⁴⁷⁴

Keempat, menyangkut ketidakjelasan mekanisme dan landasan hukum partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pembuatan, dan pengawasan kebijakan strategis upaya mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah. Lemahnya pengaturan tentang partisipasi ini, tentunya akan berpengaruh langsung terhadap kualitas dan keberpihakan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Bisa jadi masyarakat akan beranggapan bahwa kebijakan yang diambil oleh DPRD dan pemerintah adalah kebijakan yang tidak aspiratif dan secara tidak langsung akan timbul persepsi masyarakat bahwa kebijakan yang diambil tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat.

Kelima, kebijakan yang berkaitan dengan sistem atau pengaturan tentang kepegawaian daerah. Dalam Bab VII Pasal 75, 76, dan 77 UU No 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pension, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, termasuk pendidikan dan pelatihan kepegawaian. Masalah yang muncul dari kebijakan ini adalah semakin kecilnya peluang mobilitas pejabat atau pegawai karena hanya terbatas pada kabupaten dimana pejabat atau pegawai tersebut berada. Dampak negatif

⁴⁷⁴ Syamsudin Haris, *Op.Cit.* hlm. 121.

lainnya adalah semakin menguatnya semangat etnosentrisme yang jika dibiarkan akan mengganggu integrasi sosial suatu daerah.⁴⁷⁵

Keenam, masalah yang berkaitan dengan pendapatan dan pengelolaan keuangan daerah. Meskipun telah diatur dengan jelas mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah, namun masih dianggap kurang memuaskan. Kelemahan dari kebijakan ini adalah semakin besarnya kesenjangan pembangunan antara daerah yang kaya sumber daya alam dengan yang miskin, serta masih dirasakannya sentralisasi pusat dalam mengelola pendapatan keuangan yang bersumber dari daerah. Kebijakan pendapatan dan keuangan daerah tersebut adalah berkaitan dengan penerimaan dari pajak penghasilan dan pajak pendapatan yang sampai sekarang masih sangat besar ke pusat.

Ketujuh, berkaitan dengan lembaga pengawasan pelaksanaan otonomi daerah. Dalam UU No 22 Tahun 1999 masalah pengawasan diatur dalam Bab XII Pasal 112, 113, dan 114 yang menjelaskan perlunya Peraturan Pemerintah (PP). Namun dalam realisasinya PP yang telah dikeluarkan oleh pemerintah sangat terbatas. Keterbatasan PP yang dikeluarkan oleh pemerintah ini mengakibatkan banyak persoalan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang mengambang dan cenderung tidak terselesaikan. Ditambah dengan ketiadaan lembaga Independen untuk mengawasi pelaksanaan otonomi daerah telah mengakibatkan konflik horizontal dan vertikal serta polemik berkepanjangan.

⁴⁷⁵ Kelemahan ini sebenarnya adalah akibat tidak dirujuknya Undang-undang kepegawaian nasional dalam penyusunan UU No 22 Tahun 1999. Dalam UU kepegawaian telah dinyatakan dengan jelas bahwa norma, standard an prosedur kepegawaian negara ditetapkan oleh Komisi Kepegawaian Negara.

Pelaksanaan otonomi daerah kemudian mengalami distorsi dan terjadi proses pembusukan terhadap citra otonomi daerah.⁴⁷⁶

D. Politik Hukum Undang-Undang No 32 Tahun 2004

Demikianlah perjalanan UU No 22 Tahun 1999 dengan berbagai macam dinamikanya. Belum lagi UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 ini diimplementasikan bulan Januari 2001, beberapa waktu sebelum itu sudah terdengar suara tuntutan penyempurnaan kembali (revisi). Bahkan masih dalam bilangan hari setelah pengesahannya di bulan April 1999, sebagian pihak sudah meminta untuk revisi, sebagaimana diungkapkan peneliti Econit Arief Aryman terhadap UU No 25 Tahun 1999 yang dianggap banyak berisi pasal-pasal titipan.⁴⁷⁷

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 yang terkesan tidak terkontrol , sebagaimana sinyalemen Depdagri, diakui memang ada benarnya. Salain tarik menarik antara pemerintah pusat dan daerah dalam bidang kewenangan, juga muncul permasalahan dalam hal kepegawaian. Lebih dari itu, muncul pula fundamentalisme daerah yang semakin kuat yang sering di istilahkan dengan “putra daerah” dalam mengisi kekosongan berbagai jabatan publik. Oleh karena itu dirasa perlu untu menarik kembali kewenangan yang dirasa telah lepas kontrol.⁴⁷⁸

⁴⁷⁶ Syamsudin Haris, *Op.Cit.* hlm. 123.

⁴⁷⁷ Suara Pembaharuan, edisi Aptil 1999.

⁴⁷⁸ M. Thalbah, *Hukum Otonomi Daerah dan Desentralisasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm. 136.

Kelanjutannya berisi polemik yang tak berujung soal perlu tidaknya revisi. Pihak pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kalangan pengusaha, dengan berbagai latar belakang dan alasannya masing-masing mendukung revisi. Sementara pemerintah kabupaten/kota, LSM para peneliti, berada pada posisi yang berlawanan. Pemberlakuannya pada tanggal 1 Januari 2001 tidak menyurutkan polemik, bahkan semakin menguat. Dari berbagai pemberitaan media massa, wacana seminar atau hasil penelitian, kritik atas UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi dan Pemerintah Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan pusat dan daerah yang kerap diangkat ke permukaan antara lain sebagai berikut:⁴⁷⁹

1. Pada tataran umum, paket undang-undang ini tidak memperhatikan konteks kelahirannya yang diluputi oleh suasana transisi, abnormal, dan krisis. Dalam kaitan itu, muncul penilaian bahwa UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang telah dibangun berdasarkan asumsi bahwa Indonesia telah berada pada fase sistem politik demokrasi.
2. Definisi desentralisasi dalam undang-undang masih berorientasi pada *administrative desentralitation* yang menekankan *the delegation of authority* dan bukan *political decentralization* yang menekankan *the devolution* yang menekankan *the devulusioner*, sebagaimana terlihat dalam rumusan Pasal (e) UU No 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah dan pemerintah daerah.
3. Adanya ketidakjelasan bahkan terkesan permainan kata-kata, mengenai arsitektur pembagian wewenang pusat dan daerah. Mengenai arsitektur pembagian keenangan pusat dan daerah sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 22 Tahun 1999. Terkesan, dari segi porsi kewenangan, UU ini bernuansa federal karena menyerahkan hampir semua urusan kepada daerah kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama, serta kewenangan lainnya. Rumusan “kewenangan lainnya” ini tidak jelas, namun hal itu kemudian terasa jelas nuansa sentralistiknya saat dalam aturan penjabaran PP No 25 Tahun 2000, kewenangan lain itu berarti: 218 wewenang pemerintah pusat yang dikelompokkan dalam 25 bidang, 111 wewenang untuk provinsi yang

⁴⁷⁹ Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 109.

dikelompokkan dalam 20 bidang, dan tidak jelasnya jumlah dan jenis kewenangan dan kelompok bidang untuk kabupaten/kota.⁴⁸⁰

4. Tidak diaturnya mekanisme pertanggungjawaban DPRD kepada masyarakat sebagai pihak yang memilih mereka. Dalam konteks yang lebih besar, tidak jelasnya mekanisme partisipasi masyarakat secara efektif dalam pengisian strategis maupun pengambilan kebijakan di daerah.
5. Dalam hal perimbangan keuangan, kritikan terkait dengan *pertama*, konsep dana bagi hasil yang dinilai menciptakan kesenjangan fiskal antar daerah kaya (SDA dan Pajak) dengan daerah yang sebaliknya. Pada sisi lain, diluar bagi hasil SDA, sesungguhnya komponen-komponen dana perimbangan lain hanya merupakan metamorphosa dari keadaan sebelumnya. *Kedua*, terkait dengan komponen PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang sumber-sumbernya tidak beranjak jauh, karena pajak-pajak dan retribusi yang diberikan kepada daerah tidaklah bernilai positif.
6. Belum diaturnya sejumlah materi penting bagi pembangunan demokrasi lokal. Contoh terpenting di sini adalah soal reformasi electoral bagi pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat.

Berbagai contoh kritikan atas substansi otonomi di atas, dalam proses selanjutnya diperkuat oleh fakta empirik implementasi otonomi dan adanya perubahan aturan ketatanegaraan yang lebih besar (amandemen konstitusi dan berbagai Ketetapan MPR terkait), semakin mengkristalkan tuntutan untuk merevisi kedua paket undang-undang tersebut. Dalam hal implementasi, sebagian pihak menaruh kritikan bahwa praktik otonomi daerah potensial mengendurkan ikatan negara kesatuan dan terbukti men"desentralisasi" korupsi dan melahirkan banyak raja-raja kecil (*bossism*) di daerah.⁴⁸¹ Persoalan implementasi lain menyangkut persoalan "kapling" laut, hubungan Gubernur

⁴⁸⁰ Padahal daerah kabupaten/kota adalah penyelenggara otonomi secara utuh.

⁴⁸¹ Uraian tentang hal ini dapat dilihat dalam Edward Aspinal and Greg Fealy (eds), *Local Powers and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, (Singapore: ISEAS, 2003), pp. 1-9.

dengan Bupati/Walikota, hubungan kepala daerah dengan DPRD, persoalan kepegawaian daerah dan seterusnya.⁴⁸²

Menyangkut perubahan ketatanegaraan, dua aturan terpenting adalah Ketetapan MPR No IV/MPR/2000 dan Amandemen kedua UUD 1945 tahun 2000. Dalam ketetapan MPR No IV /MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, rekomendasi butir tujuh dikatakan:

“Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga dan sebagainya.”

Perubahan yang sangat mendasar baik dari aspek struktur maupun substansi. Secara struktur Pasal 18 UUD 1945 sama sekali diganti baru. Kalau sebelumnya hanya ada satu pasal, hasil amandemen terdapat tiga pasal yakni Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B yang semuanya berada di bawah naungan BAB VI tentang Pemerintahan Daerah. Demikian juga terdapat perubahan pada bagian penjelasan, dengan cara penghapusan (berlaku secara keseluruhan), sehingga bagian penjelasan yang selama ini ikut menjadi acuan dalam

⁴⁸² Syamsudin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (P2P-LIPI dan PGRI, 2003), hlm. 91-107.

penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk yang terkait pengaturan soal pemerintahan daerah, tidak berlaku lagi.⁴⁸³

Secara substansi, hasil amandemen itu menampakkan perubahan paradigma ke arah politik pemerintahan daerah yang baru. Sebagaimana dicatat Bagir Manan, setidaknya ada tujuh prinsip pokok hasil perubahan ini, yakni: *pertama*, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.; *kedua*, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya; *ketiga* prinsip kekhususan dan keragaman daerah; *keempat*, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya. *Kelima*, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa; *keenam*, prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum, *ketujuh*, prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil. Sebagai tambahan adalah prinsip peilihan secara demokratis gubernur, Bupati, dan Walikota, yang kemudian mempengaruhi tuntutan adanya pemilihan langsung kepala daerah. Berbagai prinsip pokok ini tentu mengharuskan UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 karena adanya sejumlah ketentuan dalam paket UU tersebut yang tidak sesuai lagi dengan paradigma atau pandangan baru mengenai pemerintahan daerah, seperti masih diakuinya asas dekonsentrasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁸⁴

Menurut Ni'matul Huda, perubahan atas UU No 22 Tahun 1999 perlu dilakukan untuk menyesuaikan dengan UU pemilu dan UU Susduk MD3,

⁴⁸³ Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 113.

⁴⁸⁴ *Ibid.* hlm. 114.

sebagai contoh yaitu: *Petama*, ketentuan dalam UU No 22 Tahun 1999 Pasal 19 menyebutkan DPRD berhak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota. Tetapi menurut UU No 22 Tahun 2003 Pasal 62 dan 78, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur, bupati, walikota adalah termasuk tugas dan wewenang DPRD, hal ini akan membingungkan. *Kedua*, pemberian “hak subpoena” kepada DPRD sebagaimana diatur dalam Pasa 20 UU No 22 Tahun 1999. Bagi mereka yang menolak dan tidak memenuhi permintaan DPRD diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun. Sementara itu, dalam Pasal 66 ayat (3) dan (4) UU Susduk MD3 Tahun 2003 ditentukan dengan ancaman panggilan paksaan dan diancam disaerada paling lama lima belas hari.⁴⁸⁵

Ketiga, terkait dengan keberadaan lembaga baru Dewan Perwakilan Daerah. Untuk itu, UU No 22 Tahun 1999 perlu untuk menyesuaikan dengan UU Susuk MD3 untuk mengatur hubungan antara DPD dengan Pemerintah Daerah, agar aspirasi daerah dapat disalurkan melalui DPD. *Keempat*, dengan adanya perubahan sistem pemilihan secara langsung, baik untuk jabatan Preiden, DPR, DPD, maka sistem pemilihan kepala daerah yang masih dipilih oleh DPRD dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip demokrasi dan dinamika masyarakat. Untuk itu mekanisme menurut UU No 22 Tahun 2004 ini harus disempurnakan agar sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Setelah melewati polemik berkepanjangan penyusunan sejumlah versi draft (baik di Depdagri, Balegnas DPR, maupun pihak-pihak lain seperti LIPI

⁴⁸⁵ Ni' matul Huda, *Otonomi Daerah... Op.Cit.* hlm. 160-161.

dan Koalisi LSM), DPR melalui Rapat Paripurna tanggal 10 November 2003 menyetujui draft susunan Balegnas-DPR sebagai RUU usul inisiatif dewan. Draft ini adalah rancangan perubahan atas UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi dan Pemerintah Daerah namun sebagian besar isinya menyangkut perubahan pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah secara langsung.⁴⁸⁶ Pihak pemerintah yang dinilai banyak pengamat merasa dirinya “disalip” DPR semakin mengintensifkan proses penyusunan rancangan perubahan baik terhadap UU No 22 Tahun 1999 yang dikoordinasi oleh Departemen Dalam Negeri maupun UU No 25 Tahun 1999 yang dikoordinasi oleh Departemen Keuangan. Draft paket rancangan revisi pemerintah ini bersifat komprehensif, multi-aspek, dan mendasar, yang kemudian menunjukkan niat tidak sekedar merevisi tetapi mengganti.⁴⁸⁷

Selanjutnya, lebih-lebih setelah Presiden Megawati menandatangani Inpres (Instruksi Presiden) No 5 Tahun 2003 (menyangkut paket kebijakan ekonomi pasca-kerja sama dengan IMF) yang menetapkan kerangka waktu penyelesaian revisi paket undang-undang tersebut bulan September 2004 dan diikuti lahirnya Amanat Presiden tanggal 10 Mei 2004 yang mengamanatkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Hari Sabarno sebagai wakil pemerintah dalam pembahasan di parlemen, sejak tanggal 1 Juni 2004 pemerintah dan DPR secara aktif melakukan pembahasan dengan mengacu pada draft yang masing-masing disusun oleh pemerintah maupun DPR sebelumnya. Segi partisipasi

⁴⁸⁶ Meskipun sebenarnya dalam UU dasar tidak mengamanatkan untuk dilakukan pemilihan secara langsung, dalam UUD hanya dinyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Kemudian DPR memaknai demokratis ini sebagai pemilihan secara langsung.

⁴⁸⁷ *Ibid.*

masyarakat, terutama *stakeholders* seperti pihak daerah melalui berbagai asosiasi pemerintahan daerah dan DPRD, sangat sedikit dan baru terjadi menjelang masa-masa akhir pembahasan. Ironis bahwa, “keramaian” publik hanya terjadi pada saat rencana revisi didengungkan dan sepi hampir tak berbekas justru saat pembahasannya di DPR. *Political will* pemerintah dan DPR yang rendah dan momen rangkaian pemilu 2004 yang menyita hampir semua energi masyarakat aktif adalah sebagian alasan mengapa atensi publik tak lebih tinggi dibanding saat UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 dibahas di DPR.

Dengan berbagai latar itu, dalam hitungan hari sebelum masa baktinya berakhir, pada tanggal 29 September 2004 DPR bersama pemerintah menyetujui hasil pembahasan rancangan revisi itu menjadi undang-undang baru. Kritik publik yang muncul pertama adalah soal keabsahan moral pemerintah dan DPR yang semestinya “demisioner” untuk mengambil kebijakan strategis semacam ini belakangan kritik itu meluas ke substansi atau klausul perubahan, seperti menyangkut hambatan bagi calon independent atau nonpartai dalam kontestasi pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah. Namun, dua hari menjelang peralihan kekuasaan kepada Soesilo Bambang Yudhoyono sebagai pemenang pemilihan presiden tanggal 20 September 2004, Presiden Megawati menetapkan hasil persetujuan DPR bersama pemerintah tadi sebagai UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33

Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.⁴⁸⁸

Dasar pemikiran penggantian UU No 22 Tahun 1999 dengan UU No 32 Tahun 2004 menurut Ateng Syafrudin adalah:⁴⁸⁹

1. Sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, 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 keadilan, kistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.
2. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan

⁴⁸⁸ *Ibid.* hlm. 115.

⁴⁸⁹ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Citra Media, 2006), hlm. 33-36.

pemerintahan di luar yang menjadi uraian pemerintahan yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pekayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa 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. Dengan demikian, jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. 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.

Seiring dengan prinsip-prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus 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 dalam rangka mewujudkan tujuan

negara. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁹⁰

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut mencakup terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi: politik luar negeri, dalam arti mengangkat pejabat diplomatic dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga Internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; pertahanan misalnya, mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya. Membangun dan mengembangkan

⁴⁹⁰ *Ibid.*

sistem pertahanan negara sistem yang mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, abolisi, dan amnesti, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintahan lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.⁴⁹¹

Di samping itu, terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi dan ada bagian urusan yang

⁴⁹¹ *Ibid.* hlm. 37-38.

diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah, daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota maka disusunlah kriteria meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan tingkat pemerintahan.

Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Merupakan koreksi atas undang-undang sebelumnya, karena di dalam UU No 22 Tahun 1999 DPRD tidak dimaksudkan sebagai bagian dari pemerintah daerah melainkan diposisikan sebagai legislatif daerah. Menurut sebagian pihak, pemosisian DPRD sebagai badan legislatif di daerah ini tidak cocok dengan negara kesatuan karena dalam negara kesatuan hanya ada satu legislatif saja di tingkat pusat.

Kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap kepala daerah tersebut,

dengan mengingat bahwa menurut UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dimana DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam undang-undang dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan perangkat daerah.

Pada periode sebelumnya, dengan pemberlakuan UU No 22 Tahun 1999 memang terkesan kepala daerah menjadi subordinat DPRD, karena kepala daerah dipilih dan diangkat oleh DPRD kemudian mempertanggungjawabkan kepada DPRD pula. Penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan dengan dominasi legislatif atas eksekutif (*legislatif heavy*). Sadar akan kelemahan tersebut, revisi dalam UU No 32 Tahun 2004 mengurangi dominasi DPRD atas kepala daerah. Dimana kepala daerah diposisikan sejajar dengan DPRD dan tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD karena dipilih langsung oleh rakyat.⁴⁹² Lalu DPRD juga tidak diposisikan sebagai badan legislatif di daerah melainkan bersama-sama dengan kepala daerah menjalankan pemerintahan daerah.

Sesuai dengan kondisi politik⁴⁹³ dan pemerintahan waktu itu, maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam UU No 32 Tahun 2004 mengalami perubahan yang sangat mendasar dan hampir mirip kembali kepada keadaan

⁴⁹² DPRD bertindak *overacting* ketika berhadapan dengan kepala daerah terutama menyangkut Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jabatan kepala daerah. Lihat BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita, Perkembangan Otoda Sejak Jaman Kolonial Sampai Saat ini*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm. 108.

⁴⁹³ Menurut beberapa pihak kondisi politik ketika itu tidak mengarah pada perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah, bahkan ingin mengembalikan desentralisasi ke arah sentralisasi. Lihat Sudono Syueb, *Op.Cit.* hlm. 83-84.

dan suasana UU No 5 Tahun 1974, namun tetap memberikan kewenangan dan hak yang wajar kepada DPRD dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah. Dalam Pasal 3 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 disebutkan: “*Pemerintah Daerah adalah: (a) Pemerintahan Daerah Provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi; (b) Pemerintah Kabupaten/Kota yang terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota*”. Lebih lanjut dalam Pasal 40 disebutkan bahwa: “*DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah*”

Perumusan mengenai pemerintahan daerah sebagai mana dimuat dalam UU No 32 Tahun 2004 dinilai *setback*, karena mirip dan mengacu pada UU No 5 Tahun 1974 yang menyatakan: “*Pemerintah Daerah adalah kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*” sementara dalam Pasal 14 dan 16 UU No 22 Tahun 1999 ini disebutkan bahwa “*Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah*” (Pasal 14 ayat (1)). Selanjutnya mengenai kedudukan DPRD disebutkan dalam Pasal 16 ayat (2) nya yang berbunyi, “*DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah*”.

Dengan prinsip otonomi daerah secara luas dan nyata sebagaimana ditentukan dalam UU No 32 Tahun 2004 diharapkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berlangsung sesuai dengan prinsip demokrasi, baik dalam pemilihan kepala daerah maupun wakil kepala daerah. Dengan

penyerahan untuk memilih kepala daerah dan anggota DPRD sepenuhnya kepada rakyat, maka prinsip kedaulatan rakyat dapat terpenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahwa demokrasi menghendaki keterlibatan dan peran yang sangat besar kepada rakyat selaku pemilik kedaulatan, baik dalam rekrutmen pemimpin maupun anggota lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat pemerintah pusat maupun di tingkat pemerintah daerah. Apabila lembaga pemerintah daerah dan perwakilan rakyat daerah tidak melaksanakan amanat yang diberikan oleh rakyat melalui pemilihan umum, maka konsekuensinya rakyat tidak akan memilih kembali dalam pemilihan umum berikutnya.⁴⁹⁴

Sekilas isi pokok tentang Undang-Undang No 32 Tahun 2004 ini adalah:⁴⁹⁵

1. Pemerintahan daerah berwenang untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Prinsip otonomi daerah: prinsip seluas-luasnya (kewenangan daerah mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang ini), prinsip nyata (urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya ada dan berpotensi untuk hidup dan berkembang sesuai dengan potensi kekhasan daerah), dan prinsip bertanggungjawab (dalam penyelenggaraan otonomi harus sejalan dengan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan);
3. Pembagian urusan pemerintahan tersebut berdasarkan pemikiran: *Pertama*, selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap

⁴⁹⁴ Sudono Syueb, *Ibid.* hlm. 94-95.

⁴⁹⁵ Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 115.

menjadi kewenangan pemerintah, yakni menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan seperti: politik luar negara, pertahanan, keamanan, mobeter, yustisi, agama dan bagian tertentu urusan pemerintahan lainnya yang berskala nasional. *Kedua*, terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, yakni urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian urusan yang bersifat konkuren senantiasa ada bagian urusan yang menjadi urusan pemerintah, ada urusan yang diserahkan keada provinsi, dan kepada kabupaten/kota;

4. Pemerintah daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
5. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu;⁴⁹⁶
6. Pengawasan yang diselenggarakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintah dan utamanya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap Raperda dan Perda, pemerintah melakukan dengan terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan kepala daerah terlebih dahulu cara: *Pertama*, pengawasan terhadap Ranperda, yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum

⁴⁹⁶ Kemudian melalui UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa pencalonan kepala daerah selaian melalui partai politik juga dapat melalui perseorangan dengan syarat memenuhi dukungan dengan jumlah tertentu.

disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/Kota.⁴⁹⁷ *Kedua*, pengawasan terhadap semua perda di luar itu wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.⁴⁹⁸

7. Desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Kabupaten/Kota. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat;
8. Sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, keputusan kepala desa. Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati atau walikota melalui camat, kepala Badan Permusyawaratan Desa, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta

⁴⁹⁷ Pengawasan jenis ini disebut dengan pengawasan preventif. (telah penulis terangkan dalam Bab II).

⁴⁹⁸ Pengawasan jenis ini disebut dengan pengawasan represif.

keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud;

9. Perimbangan keuangan pusat-daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah;
10. Sumber penerimaan daerah: *Pertama*, Pendapatan Daerah (pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan); *Kedua*, pembiayaan (sisa lebih perhitungan anggaran daerah, pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan).

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan . sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.⁴⁹⁹

Dalam rangka melaksanakan urusan pusat yang ada di daerah dilaksanakan oleh Kepala Pemerintahan Provinsi atau Kepala Daerah Provinsi yang disebut Gubernur sebagai wakil pusat di daerah dan instansi vertikal yang menangani urusan pusat yang tidak diserahkan kepada daerah. Sebagai wakil pusat di daerah dalam konteks “*integrated Prefectoral System*” Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengkoordinir, mengawasi, melakukan supervise dan memfasilitasi agar daerah bawahannya mampu menjalankan otonomi secara optimal.

Gubernur memiliki “*Tutelage Power*” yaitu menjalankan kewenangan pusat untuk membatalkan kebijakan daerah bawahannya yang bertentangan

⁴⁹⁹ Pasal 12 UU No 32 Tahun 2004.

dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan koordinasi penyelenggaraan otonomi antar [rovinsi, baik selaku otonom maupun wilayah administratif dilakukan oleh presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut maka diperlukan pengaturan yang sistematis yang menggambarkan adanya hubungan berjenjang baik yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan.⁵⁰⁰

Selain urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralisasi, terdapat urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara terdesentralisasi. Desentralisasi secara luas dapat dilakukan secara dekonsentrasi, devolusi, privatisasi dan delegasi/kooperasi. Dalam konsep otonomi luas maka urusan pemerintahan yang tersisa di daerah (*residual functions*) atau tugas pemerintahan lainnya yang belum ditangani atau dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal inilah yang sering dikelompokkan dalam pelaksanaan asas *vrij bestuur*. *Vrij Bestuur* yang bersifat lintas kabupaten/kota menjadi kewenangan provinsi sedangkan yang lokal menjadi kewenangan kabupaten/kota.⁵⁰¹

Konsep delegasi/kooperasi dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada suatu lembaga untuk secara khusus menangani suatu kegiatan atau fungsi tertentu (desentralisasi fungsional) jika delegasi itu diberikan kepada daerah, maka sering pula disebut sebagai tugas oembantuan atau kooperasi, artinya ada kerjasama antara pemerintah pusat dengan daerah.

⁵⁰⁰ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur; Kedudukan, Peran, dan Kewenangannya*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 130.

⁵⁰¹ *Ibid.*

Pembentukan badan-badan pengelola tertentu oleh pemerintah pusat dengan wilayah kerja dan kewenangan tertentu yang lebih luas seperti Badan Otorita, BUMN dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan desentralisasi fungsional, dalam arti luas, dalam konteks ini disebut dekonsentrasi fungsional. Sedangkan penyelenggaraan tugas pembantuan/delegasi (*medebewind*) diwujudkan dalam bentuk perumusan penugasan sewaktu-waktu oleh pemerintah yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah.⁵⁰²

Sebagaimana lazimnya sebuah produk hukum, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dalam penyusunannya sudah barang tentu sangat erat dengan nuansa dan kepentingan politik pada saat itu. Sebagai revisi atas UU No 22 Tahun 1999, UU No 32 Tahun 2004 dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa permasalahan yang harus disikapi bersama secara arif sehingga tidak menimbulkan eksese negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan, meskipun hal tersebut tidak mengesampingkan nilai positif dari kelahiran undang-undang ini. UU No 32 Tahun 2004 ini dirasakan masih memiliki beberapa kelemahan mendasar, karena di dalamnya belum memiliki *grand design* arah pengaturan otonomi daerah. Permasalahan tersebut antara lain berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, Format dan konsepsi desentralisasi dan otonomi daerah, belum adanya suatu konsepsi dan *grand design* yang bersifat menyeluruh mengenai arah agenda desentralisasi dan otonomi daerah. Sekurang-kurangnya belum begitu jelas pilihah terhadap perspektif desentralisasi, sistem

⁵⁰² *Ibid.*

pemerintahan daerah, sistem perwakilan di daerah, struktur distribusi kewenangan pusat-daerah, dan juga cakupan otonomi daerah.

Kedua, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Problem ini jelas sekali tampak dalam UU No 32 Tahun 2004 yang isinya tidak konsisten dan bahkan cenderung saling membatalkan satu sama lain. Di satu pihak menurut UU No 32 Tahun 2004, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), namun di sisi lain, regulasi yang sama cenderung tidak memberi ruang bagi tumbuh dan berkembangnya akuntabilitas elit dan demokrasi lokal. Di mana dalam proses pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah tidak melalui mekanisme atau melibatkan rakyat, sebagaimana proses pemilihannya. Di samping itu, hak pemerintah pusat untuk melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah semakin menguat melalui mekanisme pengawasan dan pembinaan, sehingga beberapa produk kebijakan harus diajukan ke pemerintah pusat sebelum di sahkan.

Ketiga, kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, penguatan posisi dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memerlukan waktu enam tahun sejak diimplementasikannya UU No 32 Tahun 2004, yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2010 sebagai landasan yuridis yang mengatur secara lebih detail tugas dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, termasuk di dalamnya adalah alokasi anggaran atau kedudukan keuangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Terkait dengan hal ini, menjadi tidak begitu jelas peran provinsi

sebagai aktor desentralisasi sekaligus aktor dekonsentrasi. Terdapat tumpang tindih peran gubernur yakni antara sebagai aparat dekonsentrasi atau wakil pemerintah pusat di daerah dan sebagai kepala daerah otonom. Peran dan tugas monitoring terhadap kabupaten/kota dilakukan dalam konteks dekonsentrasi sekaligus devolusi. Tentu hal ini potensial menyebabkan *conflict of interest* pada gubernur.⁵⁰³

Keempat, hubungan eksekutif dan legislatif, hubungan antar keduanya yang disadarkan pada UU No 32 Tahun 2004 berbeda dengan yang diatur dalam UU No 22 Tahun 1999, di mana dalam UU No 32 Tahun 2004 DPRD dan kepala daerah mempunyai hubungan yang setara dan bersifat kemitraan. Dalam kaitannya dengan pemberhentian kepala daerah, DPRD tidak dapat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tanpa melalui putusan MA. Hal ini di satu sisi, merupakan hal yang mendorong iklim kerja yang kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun di sisi lain melemahkan fungsi kontrol (*check and balance*) dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif. Hal tersebut karena kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD melainkan kepada pemerintah pusat, sedangkan DPRD hanya sebatas diberi “keterangan laporan pertanggungjawaban”. Hal tersebut menunjukkan bahwa posisi DPRD secara politis lemah sejalan dengan menguatnya akuntabilitas dan orientasi struktural eksekutif daerah. Penempatan DPRD sebagai unsur pemerintah daerah menciptakan kerancuan karena maksud pembagian daerah dalam NKRI

⁵⁰³ *Ibid.* hlm. 150

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) tidak tercapai. Semua daerah memiliki pemerintah daerah dan pemerintah daerah memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kelima, masih terbatasnya kapasitas keuangan daerah, hal ini ditandai dengan penerapan prinsip efektifitas, efisiensi, dan optimalisasi memanfaatkan penerimaan-penerimaan daerah. Belum efisiennya prioritas alokasi belanja daerah secara proporsional, serta terbatasnya kemampuan pengelolaan termasuk dalam melaksanakan prinsip transparansi dan akuntabilitas serta profesionalisme.

Keenam, resentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara umum UU No 32 Tahun 2004 mengandung gejala resentralisasi dari kewenangan yang telah diberikan oleh UU No 22 Tahun 1999. Hal ini dapat dilihat dari beberapa ketentuan sebagai berikut:

- a. Dihilangkannya atau digantinya kata kewenangan menjadi urusan. Kata kewenangan dan urusan adalah dua hal yang berbeda secara substansial;
- b. Dalam pembagian kewenangan, jika dalam UU No 22 Tahun 1999 pemerintah daerah memiliki kewenangan bagi semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah, di Undang-Undang No 32 Tahun 2004 kewenangan pemerintah daerah merupakan urusan pemerintahan yang bukan sepenuhnya, tetapi dibagi dalam kewenangan pemerintah, dibagi lagi dengan kewenangan urusan pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Dari kaca mata politik hukum, jika menggunakan teori yang diterapkan oleh Moh Mahfud MD, bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif,⁵⁰⁴ maka seharusnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ini adalah undang-undang yang responsif, karena ia dibuat dalam dinamika konfigurasi politik yang demokratis. Karakter konfigurasi politik yang demokratis ini dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu:

- a. DPR (legislatif) yang terlibat dalam pembentukan UU No 32 Tahun 2004 ini adalah DPR hasil pemilu 1999 atau pasca reformasi. Artinya sudah lepas dari tekanan orde baru. Dalam hal ini, pasca amandemen UUD 1945, posisi DPR diperkuat baik dalam bidang legislasi, kontrol, dan budgeter. Bahkan dalam UUD dinyatakan bahwa DPR kekuasaan membuat UU berada di tangan DPR,⁵⁰⁵ ini artinya DPR telah memiliki wewenang yang besar dalam menentukan arah kebijakan negara;
- b. Pasca reformasi banyak peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan semangat demokrasi dicabut. Termasuk peraturan tentang pembredelan pers secara sewenang-wenang yang kerap dipraktekkan pada masa orde baru. Sehingga pada masa-masa pembentukan UU ini bisa dikatakan pers bebas, tanpa sensor dan pembredelan;
- c. Jika sebelum reformasi dan amandemen UUD 1945 Presiden memiliki kekuasaan yang begitu besar, bukan hanya di bidang eksekutif tetapi juga di bidang legislatif, dan bahkan yudikatif. Namun, pasca amandemen dan reformasi kekuasaan itu dikurangi, kewenangan presiden hanya dalam bidang eksekutif saja, dan itupun dalam kebijakan-kebijakan tertentu yang strategis membutuhkan persetujuan dari DPR sebagai bentuk *check and balance*.

Ketiga kondisi di atas telah nyata menunjukkan bahwa konfigurasi politik yang berlangsung ketika itu adalah konfigurasi politik yang demokratis. Namun ironinya, produk hukum yang dihasilkan bukan produk hukum yang responsif. Mulai dari pembuatannya yang tidak partisipatif hingga

⁵⁰⁴ Keterangan mengenai teori ini telah penulis paparkan dalam Bab II, khususnya dalam subbab politik hukum.

⁵⁰⁵ Pasal 20 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

muatannya yang cenderung positivis-instrumentalis. Fenomena ini tidak sejalan dengan teori yang sebelumnya telah diakui bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan karakter produk hukum yang responsif sebagai mana yang ditemukan oleh Moh Mahfud MD.

Salah satu bukti keberadaan konfigurasi politik yang demokratis itu adalah banyaknya partai politik yang mengikuti pemilu pada tahun 1999. Parlemen sendiri diisi oleh 21 Partai Politik yang memiliki kursi. Kebebasan politik seakan menemukan jasadnya setelah puluhan tahun dikekang oleh orde baru dan disederhanakan menjadi dua partai politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan untuk partai-partai yang beraliansi Islam dan Partai Demokrasi Indonesia untuk partai-partai yang beraliran nasionalis. Adapun perolehan kursi di DPR pada pemilu tahun 1999 adalah sebagai berikut::

Tabel 3
(Diambil dari Disertasi Valina Singka Subekti)

No	Nama Partai	Kursi Di DPR
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	153 Kursi
2	Partai Golongan Karya	120 Kursi
3	Partai Persatuan Pembangunan	58 Kursi
4	Partai Kebangkitan Bangsa	51 Kursi
5	Partai Amanat Nasional	34 Kursi

6	Partai Bulan Bintang	13 Kursi
7	Partai Keadilan	7 Kursi
8	Partai Keadilan dan Persatuan	4 Kursi
9	Partai Nahdatul Ulama	5 Kursi
10	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	5 Kursi
11	Partai Bhineka Tunggal Ika	1 Kursi
12	Partai Demokrasi Indonesia	2 Kursi
13	Partai Persatuan	1 Kursi
14	Partai Daulat Rakyat	1 Kursi
15	Partai Syarikat Islam Indonesia	1 Kursi
16	PNI Front Marhaenis	1 Kursi
17	PNI Massa Marhaen	1 Kursi
18	IPKI	1 Kursi
19	Partai Keadilan Umat	1 Kursi
20	Masyumi	1 Kursi
21	Partai Kristen Demokrat	1 Kursi

Tabel 2 Perolehan Kursi DPR RI pada Pemilu 1999

PDIP berhasil mengungguli Partai Golkar. Kemenangan PDIP merupakan buah dari konsolidasi organisasi yang dilakukan sejak tahun 1993. Konsistensi Megawati mempertahankan kedaulatan partai, dan perlawanan terhadap kemapanan rezim Soeharto telah menimbulkan simpati rakyat. Megawati dan PDIP menjadi simbol perlawanan terhadap kemapanan. Hal ini seiring dengan meluasnya gerakan anti kemapanan, yang mencapai puncaknya ketika Golkar menang mutlak dalam pemilu 1997 dan Soeharto dipilih lagi sebagai Presiden yang ketujuh kalinya oleh MPR pada tahun 1998.⁵⁰⁶ Bagaimanapun nama besar Soekarno menjadi salah satu faktor penting yang mendorong rakyat memilih PDIP.

Partai Golkar selaku *the ruling hegemonic party* yang identik dengan orde baru yang *status quo*, di era euphoria reformasi ternyata masih mampu meraih kursi signifikan yang hanya berbeda sedikit dari PDIP. Padahal, pamor Partai Golkar pasca-Soeharto menurun di mata publik. Ia selama kampanye pemilu 1999 dihujat oleh berbagai aksi massa supaya kalah dan tidak kembali berkuasa. Meskipun demikian, kebesarannya sebagai kekuatan politik 25 tahun terakhir telah membuatnya piawai dalam strategi meraih dukungan rakyat. Jaringan organisasi yang kuat sampai pada tingkat *grassroot* didukung aparat desan dan birokrasi, jaringan dana yang kuat, serta kepemimpinan dan sumber daya manusia yang tersebar merata di seluruh Indonesia, merupakan faktor-faktor yang membuat Partai Golkar tetap dapat memperoleh suara signifikan.

⁵⁰⁶ Valina Singka Subekti, *Prediksi Format Politik Indonesia Pasca-Pemilu: Partai Politik dan Perwakilan Partai Politik, dalam Kajian Pemilu*. (Jakarta: Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2000), hlm. 258.

Di samping itu, juga tidak mudah mengubah orientasi rakyat bawah yang selama tiga puluh tahun selalu diharuskan memilih Golkar dalam setiap pemilu orde baru. Beberapa partai baru yang berdiri di era reformasi seperti PAN, PKB, PBB, dan PK juga memperoleh suara yang cukup signifikan dari para pemilih Indonesia, walaupun jumlahnya masih jauh dibawah PDIP dan Golkar.⁵⁰⁷

Adanya peta baru politik DPR yang demikian, ada secercah harapan bahwa DPR akan semakin aspiratif dari DPR orde baru. Masuknya partai-partai baru reformis seperti PKB, PAN, PBB, dan PK dalam barisan anggota parlemen baru telah membuat DPR lebih dinamis dan reformis. Peta politiknya sangat kompetitif dan fragmentatif sebab terdapat sepuluh fraksi di DPR serta tidak ada satupun partai yang menguasai mayoritas. Pada satu sisi menjanjikan politik yang demokratis, namun dipihak lain akan menghasilkan koalisi dan kompromi dari para elit politik yang saling berkompetisi. Hal yang merugikan adalah apabila koalisi itu dibangun dari sisa-sisa kekuatan *status quo* sehingga dapat menghambat agenda reformasi. Dan sepertinya inilah yang terjadi pada kurun waktu 1999-2004, meskipun Soeharto telah jatuh dari kekuasaannya, namun tokoh-tokoh orde baru masih tetap berkuasa di parlemen dan birokrasi. Sehingga wajar saja jika beberapa undang-undang dianggap tidak demokratis, seperti halnya UU No 32 Tahun 2004 ini.

⁵⁰⁷ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 66-67.

E. Politik Hukum UU No 23 Tahun 2014

Keberadaan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam prakteknya juga tidak luput dari permasalahan-permasalahan, sama halnya dengan dua undang-undangan sebelumnya. Terdapat enam permasalahan yang berhasil penulis himpun dari beberapa referensi sebagai mana telah penulis terangkan dalam subbab sebelumnya. Lalu sebagai solusi atas masalah-masalah tersebut, pada tahun 2014 pemerintah dan DPR menyetujui RUU pemerintah daerah yang baru yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut penuh dengan kontraversi baik pada tataran prosedur terlebih lagi substansinya.

Secara prosedural, UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dianggap cacat hukum karena: *Pertama*, Undang-undang ini dibuat secara kilat dalam waktu yang sangat singkat, maka secara otomatis sangat “kering dan tandus” terhadap aspirasi-aspirasi dari masyarakat. Padahal partisipasi masyarakat merupakan salah satu syarat keabsahan suatu peraturan perundang-undangan, mengingat undang-undang yang akan diberlakukan tersebut mengikat rakyat secara keseluruhan. Namun kenyataan menunjukkan hal yang sebaliknya, rakyat tidak tahu menahu atas pembahasan RUU di parlemen, tiba-tiba dikejutkan oleh disahkannya undang-undang yang dianggap tidak pro-rakyat. Kondisi ini menunjukkan bahwa undang-undang ini sangat sarat dengan kepentingan-kepentingan politik elit politik di senayan.

Kedua, Undang-Undang No 23 Tahun 2014 ini dibuat dan disahkan pada masa akhir pemerintahan, baik eksekutif maupun legislatif, yaitu

pemerintah hasil pemilu 2009. Oleh karena itu, secara moral seharusnya pemerintah tidak lagi mengeluarkan kebijakan yang sangat vital seperti halnya Undang-undang Pemerintah Daerah ini. Bahkan yang lebih ironi lagi, UU ini disahkan setelah pemilihan legislatif (pileg) dan pemilihan presiden (pilpres) selesai dilaksanakan yang secara kebetulan konfigurasi politik hasil pemilu 2014 dimenangkan oleh partai (koalisi partai) yang berbeda dengan pemenang partai pada pemilu 2009, jelas sekali terlihat nuansa politik sangat kental dalam pengesahan undang-undang pemerintah daerah ini. Banyak kalangan yang beranggapan bahwa kelahiran UU No 23 Tahun 2014 ini, adalah sebagai bentuk “balas dendam” dari partai politik tertentu karena kalah pada pemilu 2014.

Sementara secara substansi, undang-undang ini juga mengandung berbagai macam masalah. Terbukti setelah beberapa hari disahkan, undang-undang ini mendapatkan berbagai macam penolakan di sebagian besar daerah di Indonesia. Mahasiswa maupun organisasi kemasyarakatan terus menerus melakukan aksi demonstrasi secara besar-besaran sebagai bentuk penolakan terhadap UU ini. Kemudian, berdasarkan alasan maraknya penolakan dan demonstrasi dari rakyat itu, Presiden SBY mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No 23 Tahun 2014. Presiden mengeluarkan Perppu tersebut dengan alasan adanya keadaan memaksa berupa demonstrasi dan penolakan dari rakyat.⁵⁰⁸

⁵⁰⁸ Banyak pihak yang beranggapan bahwa alasan presiden untuk mengeluarkan Perppu itu kurang tepat, sebab keadaan memaksa sebagaimana yang dimaksudkan sama sekali tidak terjadi dan masyarakat meskipun melakukan demo masih dalam keadaan tenang-tenang saja.

Sebagian pihak sangat menyayangkan tindakan presiden, karena seharusnya sejak awal presiden sebagai wakil rakyat tidak menyetujui keberadaan UU No 23 Tahun 2014 ini.⁵⁰⁹

UU No 23 Tahun 2014 ini lahir dalam suasana politik yang sangat panas, pasca Pemilihan Presiden (Pilpres) kubu Koalisi Merah Putih (KMP) menyatakan tidak menerima ketetapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan menggugat ketetapan itu ke Mahkamah Konstitusi (MK). Namun putusan MK tetap mengesahkan Ketetapan KPU. Tidak berhenti di situ, Koalisi Merah Putih yang menganggap pelaksanaan Pemilu Tahun 2014 penuh kecurangan mengancam akan mengganggu jalannya pemerintahan.⁵¹⁰ Namun, meskipun sempat mendapat hambatan pada awal masa jabatannya, akhirnya pemerintahan dapat berjalan dengan stabil, termasuk keberadaan UU No 23 Tahun 2014 yang pada akhirnya mendapatkan penerimaan meskipun ada beberapa pasal yang di rubah.

Hal ini dapat terjadi karena Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem presidensiil, hal ini dapat dilihat dari struktur UUD 1945 yang memberikan pengaturan dominan terhadap lembaga negara kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya.⁵¹¹ Namun disisi lain, juga menganut

⁵⁰⁹ Memang ada fenomena yang “lucu” dalam pengesahan undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini. Dimana sebelumnya, presiden melalui Menteri Dalam Negeri menyetujui bersama-sama dengan DPR terhadap UU No 23 Tahun 2014 ini, namun tidak lama setelahnya presiden mencabut UU tersebut dengan Perppu dan menyatakan tidak setuju dengan keberadaan UU itu.

⁵¹⁰ Karena beberapa kebijakan yang akan dikeluarkan oleh presiden harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Misalnya pembentukan kementerian baru, pembentukan undang-undang, pengesahan APBD dan lain sebagainya.

⁵¹¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm 29.

sistem multipartai, dimana terdapat banyak partai yang memperebutkan kursi kekuasaan legislatif maupun yudikatif dalam pemilihan umum (pemilu). Sistem multipartai tidak cocok disandingkan dengan sistem pemerintahan presidensiil. Para ahli perbandingan politik, seperti Scott Mainwaring maupun Juan J. Linz, sebenarnya sudah pernah mengingatkan pembacanya, secara teoritis presidensialisme dan sistem multipartai adalah “kombinasi yang sulit” dan berpeluang terjadi *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif.⁵¹² *Political deadlock* yang sering terjadi di negara-negara Amerika Latin dapat menimbulkan akibat fatal yakni kejatuhan presiden (*presidential fall*). Kondisi ini tidak saja berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan, melainkan juga bagi kelangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan. Jika tidak mendapat solusi yang tepat tidak menutup kemungkinan kondisi itu akan menimpa Indonesia yang sedang dalam masa transisi.⁵¹³

Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jimly Asshidiqie, menyatakan multipartai seperti yang diterapkan di Indonesia pada Pemilu 1955, Pemilu 1971, dan Pemilu 1999 hingga sekarang, telah menyulitkan penerapan sistem pemerintahan presidensial secara efektif. Hal itu terbukti dalam pemerintahan yang terbentuk di masa reformasi, mulai dari pemerintahan Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, sampai SBY.⁵¹⁴

⁵¹² Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara; Perdebatan dan Gagasan Penyempuraan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm 170. Lihat juga Syamsuddin Haris, “Adu Prestise Presiden-DPR” *Kompas*, 19 Februari 2008.

⁵¹³ *Ibid.* hlm 171. Lihat juga Aulia A. Rahman, *Interpelasi, DPR, dan Sistem Presidensial*, Gatra, 27 Juni 2007, hlm 62.

⁵¹⁴ https://www.google.co.id/?gws_rd=ssl#q=sejarah+mencatat+multipartai+dan+sistem+presidensial, diunduh Selasa 22 Oktober 2015. Dalam Dodi Nur Adrian, *Hubungan Sistem Multi*

Bahkan, juga terjadi di awal pemerintahan Jokowi-JK,⁵¹⁵ bagaimana kita melihat kekhawatiran banyak pihak karena parlemen dikuasai oleh partai oposisi yang dimungkinkan akan menghambat jalannya program-program pemerintah kedepan. Dari beberapa Negara yang menggunakan sistem presidensiil, problematika yang dihadapi pada umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi dan polarisasi yang relative tinggi. Presidensialisme dan sistem multi partai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit” seperti dikhawatirkan oleh Mainwaring, melainkan juga membuka peluang terjadinya *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial.⁵¹⁶

Dalam tinjauan politik hukum, UU No 23 Tahun 2014 ini menyisakan banyak masalah, baik dari pembuatannya ataupun substansinya. *Petama*, dari prosedur pembuatannya, UU No 23 Tahun 2014 ini, kurang lebih sama halnya dengan proses pembuatan UU No 32 Tahun 2004, bahkan lebih dari itu. Pasca ketetapan KPU tentang pemenang Pemilihan Presiden, partai yang berkuasa di parlemen ketika itu adalah yang sekarang menjadi lawan presiden Jokowi dalam pemilihan presiden, sehingga meskipun telah secara nyata kalah dalam Pilpres, koalisi partai oposisi ini mencari jalan lain agar tetap dapat menikmati kekuasaan dalam pemerintahan. Hal ini dapat saja dilakukan karena di

Partai dengan Sistem Pemerintahan Presidensial dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

⁵¹⁵ Meskipun Jokowi-JK memenangkan Pemilihan Presiden, namun diparlemen posisi Jokowi lemah, karena koalisi partai pengusungnya secara kuantitas kalah dengan partai oposisi.

⁵¹⁶ Syamsuddin Haris, 2008, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam buku *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, KHN, Jakarta, hlm 151.

parlemen koalisi partai pengusung Presiden Jokowi kalah secara kuantitas. Ada dua langkah nyata yang dilakukan oleh partai oposisi ini ketika itu yang ramai dibicarakan, yaitu:

1. Mengesahkan UU tentang Pemerintah Daerah, dimana secara politis UU pemerintah daerah ini sangat menguntungkan Koalisi Merah Putih (KMP), karena ditentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian, jika disetiap daerah KMP yang memang merupakan Koalisi gendut dengan mudah dapat memenangkan setiap Pilkada;
2. Mengesahkan UU MD3, dimana dalam UU ini ditentukan bahwa Ketua MPR, Ketua DPR, dan Ketua DPD, dipilih dari dan oleh anggota. Hal ini berbeda dengan UU sebelumnya dimana jatah Ketua DPR secara otomatis menjadi milik partai pemenang Pemilu. Karena secara kuantitas jauh lebih banyak, sehingga KMP dapat meraup seluruh Pimpinan Lembaga-lembaga negara ini (MPR dan DPR) tanpa terkecuali.

Dari keterangan di atas, maka dapat diketahui bahwa pembentukan UU No 23 Tahun 2014 ini sangat sarat dengan kepentingan politik, bahkan dapat dikatakan bahwa ia hanya berisi kepentingan politik praktis elit-elit politik belaka. Sehingga wajar saja jika hanya beberapa saat setelah pengesahan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 ini oleh Pemerintah dan DPR, langsung mendapatkan respon penolakan yang cukup besar dari masyarakat, baik kalangan akademisi kampus, mahasiswa, LSM, maupun rakyat biasa.

Ironinya, UU ini dibuat pada masa konfigurasi politik yang lagi-lagi dapat dikatakan demokratis, namun malah menampilkan produk hukum yang juga tidak responsif (sama dengan UU sebelumnya yaitu UU No 32 Tahun 2004). Bentuk konfigurasi politik yang demokratis ini dapat dilihat dari tiga ketentuan berikut, yaitu:

1. UU No 23 Tahun 2014 ini dibuat dan disahkan oleh DPR hasil pemilu 2009 dimana ketika itu kewenangan yang dimiliki oleh DPR sudah sangat besar, bahkan ada pihak yang mengatakan bahwa moder sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini adalah *legislative heavy*. Oleh karena itu, seharusnya peran DPR dalam memperjuangkan aspirasi rakyat menjadi semakin besar termasuk dalam menentukan arah kebijakan negara;
2. Pada tahun 2009, keberadaan pers sudah sangat bebas dari sensor dan pembredelan. Bahkan tiap hari dapat disaksikan media (baik cetak ataupun elektronik) melakukan kritik terhadap jalannya pemerintahan namun tetap dibiarkan. Pasal 28 UUD 1945 pasca amandemen memberikan kebebasan yang sangat luas untuk berekspresi dan mengeluarkan pendapat;
3. Jika sebelum reformasi dan amandemen UUD 1945 Presiden memiliki kekuasaan yang begitu besar, bukan hanya dibidang eksekutif tetapi juga dibidang legislatif dan bahkan yudikatif. Namun pasca amandemen dan reformasi kekuasaan itu dikurangi, kewenangan presiden hanya dalam bidang eksekutif saja, dan itupun dalam kebijakan-kebijakan tertentu yang strategis membutuhkan persetujuan dari DPR sebagai bentuk *check and balance*.

Di samping itu, pembuatan undang-undang ini sama sekali tidak mengakomodir partisipasi rakyat, bahkan terkesan sembunyi-sembunyi. Hal ini terbukti dengan besarnya penolakan yang ditunjukkan oleh masyarakat pasca pengesahan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 ini. Seharusnya apabila pembuatannya terbuka terhadap masukan-masukan dan partisipasi dari masyarakat luas, maka tidak akan terjadi penolakan yang begitu besar dari masyarakat. Maka secara langsung, undang-undang ini telah melanggar asas partisipasi publik dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Secara

filosofis, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam Negara Republik Indonesia sejatinya lebih didahulukan aspirasinya ketimbang kepentingan praktis partai politik.

Kedua, dari segi substansi, Undang-Undang No 23 Tahun 2014 ini juga mengandung banyak masalah. Pasca disahkan banyak pihak yang sudah mewacanakan untuk melakukan *judicial review* terhadap undang-undang ini.⁵¹⁷ Salah satu alasan mengapa UU No 23 Tahun 2014 ini dikeluarkan adalah untuk menyempurnakan keberadaan UU No 32 Tahun 2004 yang dinilai masih memiliki banyak kelemahan.⁵¹⁸ Dalam konsideran menimbang dinyatakan:

- a. bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang;
- b. bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan

⁵¹⁷ Ada dinamika baru dalam sistem hukum Indonesia pasca amandemen UUD 1945, dimana telah diakui keberadaan Mahkamah Konstitusi yang salah satu tugasnya adalah menguji Undang-undang terhadap UUD. Jadi, apabila ada UU yang disahkan oleh pemerintah secara prosedur tidak benar atau secara substansi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka dapat diajukan *judicial review* ke MK. Ini merupakan kemajuan yang luar biasa, mengingat sejak tahun 1945 hingga amandemen terakhir UUD (tahun 2002) pengujian terhadap UU tidak pernah diakui, yang ada hanya pengujian peraturan perundang-undangan di bawah uu oleh Mahkamah Agung (MA).

⁵¹⁸ Kelemahan dalam UU No 32 Tahun 2004 telah penulis paparkan pada subbab sebelumnya.

keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;

- d. bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

Sehingga beberapa hal yang dianggap sudah tidak relevan dalam UU No 32 Tahun 2004 dilakukan perubahan. Salah satu perubahan yang sangat kontroversi dari UU No 23 Tahun 2014 ini adalah terkait Pasal Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Penyelenggaraan Pilkada memang menimbulkan banyak kontroversi, mulai dari penyelesaian sengketa pilkada yang baru-baru ini menjadi isu nasional, karena terjadi tolak tarik kelembagaan yang berwenang melakukan penyelesaian sengketa pilkada. Pada mulanya, dalam pandangan pemerintah penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah diserahkan kepada Mahkamah Agung yang kemudian di normakan dalam UU No 32 Tahun 2004. Penunjukan lembaga Mahkamah Agung untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, Pemerintah dan DPR-RI semata-mata melakukan taat asas atau menghormati hukum. Hal ini dikarenakan Pasal 24C ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu hanya “ memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Artinya, kewenangan memutuskan perselisihan tentang hasil penghitungan suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

daerah, tidak diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, tetapi kepada Mahkamah Agung. Selain itu ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “ Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”⁵¹⁹

Akan tetapi, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072- 073 /PUU-II/2004, Mahkamah Konstitusi mengalihkan sengketa pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menjelaskan yang pada pokoknya terdapat dua alasan penting terkait dengan pemindahan kewenangan penyelesaian sengketa:

1. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud

⁵¹⁹ Lihat Argumentasi Pemerintah Atas Pengujian Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073 /PUU-II/2004, hal. 50

dalam Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas asas-asas pemilihan umum yang berlaku.

2. Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat(1) UUD 1945 yang berbunyi, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah dimasukkan dalam Rezim Pemilu, selain Pemilihan Presiden dan anggota legislatif. Dalam Ketentuan Umum angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 disebutkan bahwa: “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik

Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Hal ini mengindikasikan bahwa pemilihan kepala daerah yang sebelumnya berada dalam rezim otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah bergeser kepada rezim Pemilu. Hal ini dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236C:

“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah maka beralihlah kewenangan penyelesaian sengketa Pemilihan Kepala Daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi.⁵²⁰

Sejak Oktober 2008, Mahkamah Konstitusi mengambil peran sebagai penyelesai dari sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah. Kewenangan

⁵²⁰ Sesuai dengan amanat Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, maka 18 bulan pasca pengundangan kewenangan tersebut akan berpindah, maka 18 bulan setelah 28 April 2008 adalah 24 Oktober 2009. Sempat terjadi kekisruhan dalam hal ini dalam kasus Bupati Lampung Utara yang mengajukan gugatan sebelum 18 bulan pasca pengundangan yang akhirnya dapat diselesaikan dengan MoU antara pimpinan lembaga Yudikatif, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 29 Oktober 2008. Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hal. 101

Mahkamah Konstitusi menjadi lebih luas, dari yang awalnya hanya menyelesaikan perselisihan sengketa hasil pemilihan umum legislatif DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden serta ditambah dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah. Perluasan ini mengandung dua hal.⁵²¹ *Pertama*, penegasan bahwa selain menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), Mahkamah Konstitusi juga menjalankan fungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*). Dalam mengawal demokrasi, Mahkamah Konstitusi menjadi pemutus paling akhir atas sengketa Pemilu. Peran yang demikian membuat Mahkamah Konstitusi menyadari bahwa putusan tidak hanya menyangkut para kandidat yang sedang berkompetisi tetapi menentukan nasib rakyat dan demokrasi terutama di daerah di mana Pemilu digelar. *Kedua*, Pemilihan kepala daerah menjadi berada dalam lingkup pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 karena hanya sengketa pemilu-lah yang menjadi kewenangan MK. Dalam hal ini, MK harus dapat menunjukkan performa yang lebih baik dalam proses penanganannya. Artinya, agar pelaksanaan kewenangan ini dapat dijalankan secara optimal, tidak dapat tidak Mahkamah Konstitusi harus memiliki dan mempersiapkan dukungan segala aspek yang memadai.

Pada perjalanan berikutnya, sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah harus terombang-ambing lagi. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 menyatakan dirinya tidak lagi berwenang mengadili

⁵²¹ Hamdan Zoelva, Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 3 September 2013, hal. 382

sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi memandang:⁵²²

1. Dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam konstitusi, secara limitatif kewenangan tersebut dituangkan dalam Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2). Sedangkan dalam Pasal 24 C ayat (6) pengatur lebih lanjut hanya dapat diatur dalam undang-undang mengenai pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lain tentang Mahkamah Konstitusi. Dari segi *original intent*, kewenangan tersebut sebagaimana Pasal 24C ayat (6) hanya dapat diatur dalam undang-undang tersendiri. Sedangkan frasa “ketentuan lain tentang Mahkamah Konstitusi,” adalah ketentuan tentang organisasi atau hal-hal terkait dengan fungsi dan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pengaturan ini yang kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 yaitu menangani perselisihan hasil pemilihan umum.
2. Memaknai Pasal 24C terkait kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum harus dikaitkan dengan Pasal 22 E. Sesuai penafsiran *original intent* dan sistematis bahwa yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota serta Presiden dan Wakil Presiden. Maka, sudah tepatlah Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

⁵²² Disarikan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 29 ayat (1) Undang-Undang nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

3. Pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E secara nyata-nyata tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur secara limitative apa yang dimaksud dengan pemilihan umum. Sedangkan pemilihan kepala daerah gubernur, bupati dan walikota diatur tersendiri dalam Pasal 18 ayat (4) terkait dengan pemerintahan daerah dengan frasa demokrasi yang memberikan kebebasan kepada pembentuk undang-undang untuk memilih pemilihan secara langsung oleh rakyat atau dengan menggunakan sistem perwakilan DPRD. Maka, pemilihan kepala daerah tidak masuk sebagai rezim pemilu sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum. Apabila pemilihan kepala daerah menggunakan sistem perwakilan maka tidak relevan apabila Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi mengadili perselisihan hasilnya. Hal serupa apabila pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat, Mahkamah Konstitusi tidak semerta-merta menjadi pengadil atas perselisihan hasil tersebut. Logika ini dapat dibenarkan dengan pemilihan kepala desa. Pemilihan kepala desa yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, nyata-nyata perselisihan sengketa hasilnya tidak diselesaikan di Mahkamah Konstitusi.
4. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, Mahkamah Konstitusi memberikan ruang kebebasan perluasan penafsiran tentang pemilihan umum yang kemudian diatur dalam Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor

22 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 29 ayat (1) huruf e. Meski begitu, Mahkamah Konstitusi kemudian perlu mempertimbangan *original intents*, makna teks, susunan pengaturannya dalam UUD 1945, maupun perkembangan putusan Mahkamah Konstitusi dalam menjaga sistem yang konstisten sesuai dengan UUD 1945. Melihat hal tersebut Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa memahami Pasal 24C ayat (1) harus melihat kembali makna teks, *original intents*, dan makna gramatika komprehensif sesuai dengan UUD 1945. Pemaknaan Pasal 22 E sudah ditentukan secara limitatif dan tidak dapat ditambahkan baik oleh undang-undang maupun dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Apabila Mahkamah Konstitusi mengambil inisiatif penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan memperluas makna pemilihan umum Pasal 22E, maka hal ini inkonstitusional.

Melalui putusan tersebut, penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah masuk dalam ranah yang abu-abu. Kemanakah muara perselisihan ini. Mahkamah Konstitusi memberikan catatan bahwa selama belum adanya undang-undang baru yang mengatur hal tersebut Mahkamah Konstitusi masih berwenang mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Jadi sengketa *a quo* menjadi kewenangan Mahkamah Agung.

Demikianlah perjalanan panjang sengketa penyelesaian hasil pemilihan kepala daerah. Begitu pula halnya dengan pemilihan kepala daerah, pada mulanya melalui UU No 22 Tahun 1999 pemilihan kepala daerah

dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Politik hukum UU No 22 Tahun 1999 adalah memperkuat kedudukan DPRD yang pada masa orde baru dibuat tidak berdaya. Namun ternyata, kewenangan yang besar diberikan kepada DPRD itu dalam prakteknya menimbulkan banyak masalah. DPRD menjadi berkuasa terhadap kepala daerah sehingga menjadikan kepala daerah lebih melayani kepentingan DPRD dari pada kepentingan rakyatnya. Lalu berkaca pada masalah yang ditimbulkan oleh UU No 22 Tahun 1999 ini, lahirlah UU No 32 Tahun 2004 yang keberadaannya adalah untuk menyempurkan UU No 22 Tahun 1999.

Dalam UU No 32 Tahun 2004 ini, pemilihan kepala daerah diberikan kepada rakyat langsung bukan kepada DPRD lagi. Konsekuensi logis dari ketentuan ini adalah kepala daerah menjadi tidak bertanggungjawab lagi kepada DPRD, dengan format yang demikian diharapkan kepala daerah dapat dengan maksimal bekerja untuk rakyat tanpa dihantui oleh baying-bayang DPRD.

Pada tahun 2014 keluarlah UU No 23 Tahun 2014, yang mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kebijakan ini menimbulkan banyak protes dari kalangan masyarakat, baik akademisi, praktisi, buruh, mahasiswa, dan yang lainnya. DPR dan pemerintah dinilai tidak demokratis dan telah mengambil hak demokrasi rakyat. Pesta demokrasi yang baru dirasakan pada tingkat daerah sejak 2004, kini telah ditarik kembali oleh pemerintah. Namun ada juga

kalangan masyarakat yang setuju terhadap pemilihan kepala daerah oleh DPRD ini, salah satunya adalah Moh Mahfud MD.⁵²³

Beberapa alasan DPRD melakukan perubahan atas pemilihan kepala daerah adalah: *Pertama*, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) langsung oleh rakyat seperti yang selama ini dilakukan menimbulkan biaya yang sangat besar. Indonesia terbagi atas 34 Provinsi dan terdiri dari lebih dari 500 Kabupaten/Kota, maka tentu biaya yang ditimbulkan dari pelaksanaan Pilkada ini sangat besar dan membebani keuangan negara. Dana yang seharusnya digunakan pembangunan dan mempercepat pengentasan kemiskinan harus hilang begitu saja untuk dana Pilkada. Pendanaan itu terdiri dari biaya cetak surat suara, biaya transportasi, biaya akomodasi panitia pelaksanaan, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, sebaiknya Pilkada diserahkan kembali ke DPRD sehingga biaya yang ditimbulkan tidak terlalu besar, dan dana yang tersedia dapat dimanfaatkan untuk pembangunan atau hal lain yang lebih bermanfaat.

Kedua, Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung oleh rakyat telah menimbulkan praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di kalangan masyarakat lokal yang begitu sistemik. Masyarakat lokal telah menjadi objek transaksi *money politic* yang mengancam masa depan bangsa. Telah menjadi rahasia umum bahwa untuk menjadi

⁵²³ Moh Mahfud MD mengatakan bahwa pilkukada saat ini merupakan sumber masalah bangsa yang sangat mengkhawatirkan. Pilkukada menjadi ajang transaksi politik dan kekuasaan dengan jalan kotor, demokrasi dengan menyebarkan uang, demokrasi dengan kekerasan demokrasi dengan jalan membeli pengadilan. Konflik dan kekerasan banyak memakan korban jiwa, raga, dan material. Kondisi sosial yang tidak kondusif, memecah belah persaudaraan dan persatuan, dan itu siap meledak sewaktu-waktu menjadi kerusuhan massal. Lihat Aguk Irawan MN, *Novel Biografi Mahfud MD; Cahaya-Mu Tak Bisa Kutawar*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2014), hlm. 514.

seorang Kepala Daerah harus mengeluarkan dana hingga 500 M untuk membeli suara konstituennya.

Ketiga, pilkada yang selama ini berlansung telah menimbulkan konflik horizontal di daerah. Mengingat masyarakat Indonesia meskipun adalah masyarakat yang multikultural, namun masih sangat tradisional bahkan bersifat kekeluargaan. Jika ada percikan kecil yang memicu terjadinya konflik, maka kemungkinan untuk menjadi konflik besar sangat terbuka, dan bahkan sudah beberapa kali terjadi di beberapa daerah. Jika tidak segera ditindak lanjuti maka kemungkinan akan dapat mengganggu keutuhan NKRI.

Berangkat dari tiga alasan di atas, kemudian Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dipindahkan ke DPRD. Tetapi seperti halnya telah penulis paparkan sebelumnya, bahwa UU ini mendapatkan banyak kritikan dan penolakan dari mayoritas masyarakat. Mereka menolak alasan yang diberikan oleh DPR untuk memindahkan Pemilihan Kepala Daerah ini. Menurut mereka Pilkada langsung yang sejak tahun 2004 dilaksanakan ini telah memberikan beberapa dampak yang positif bagi perkembangan demokrasi di Indonesia, bahkan di beberapa daerah misalnya Jakarta, Surabaya, Banyumas, Bandung, dan beberapa daerah lainnya Pilkada langsung telah berhasil melahirkan pemimpin yang benar-benar pro terhadap rakyat. Oleh karena itu, tidak tepat jika DPR menganggap pemilihan langsung menimbulkan banyak masalah.

Di samping itu, meskipun harus diakui Pilkada langsung selama ini menimbulkan praktek *money politik* dalam bentuk Korupsi, Kolusi, dan

Nepotisme, tetapi pemindahan Pilkada oleh DPRD sama sekali tidak akan menghilangkan praktek *money politik* itu, bahkan akan terindikasi lebih sistemik. Karena pengalaman yang lalu anggota DPRD banyak yang mematok suaranya dengan mahar yang sangat tinggi.

Selain perubahan tentang Pilkada, masih banyak perubahan lain dalam substansi UU No 23 Tahun 2014 ini. Baik kewenangan pemerintah provinsi maupun kewenangan pemerintah kabupaten/kota, yang berdampak pada hubungan pusat dan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Mengenai hal ini, akan penulis paparkan dalam bab tersendiri yaitu dalam Bab IV. Namun yang paling nyata dari UU No 23 Tahun 2014 ini adalah memindahkan titik berat otonomi yang sebelumnya berada pada pemerintah Kabupaten/Kota ke pemerintah Provinsi. Hal ini tentu saja meninggalkan beberapa masalah, mengingat dalam UU sebelumnya (bahkan sejak UU Pemerintah Daerah pada masa Orde Lama) titik tekan otonomi berada pada pemerintah Kabupaten/Kota dengan beberapa argumentasi.

BAB IV
PERGESERAN KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN GUBERNUR
SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP HUBUNGAN PUSAT-DAERAH

A. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam UU No 22 Tahun 1999

1. Kedudukan dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Jatuhnya kepemimpinan Presiden Soeharto pada tahun 1998 membawa implikasi yang cukup penting bagi sejarah kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan adanya beberapa tuntutan yang berkaitan dengan konstelasi politik kenegaraan Indonesia, yaitu antara lain mewujudkan desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah. Mengingat dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1974 yang berlaku hingga 25 tahun, otonomi daerah tidak pernah dilaksanakan. UU No 5 Tahun 1974 tidak saja menafikan arti dan keberadaan daerah otonom, melainkan juga tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan demokratisasi.

UU No 22 Tahun 1999 ini mencoba untuk membalikkan logika yang dibangun oleh UU sebelumnya. Meskipun dibentuk oleh legislatif dan pemerintah peninggalan orde baru, namun keberadaan UU No 22 Tahun 1999 ini jauh lebih demokratis jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Hal ini terjadi kemungkinan besar disebabkan oleh tekanan massa yang ketika itu sangat besar, hampir seluruh lapisan masyarakat meneriakkan reformasi yang substansinya adalah demokratisasi. Dalam konsiderans dijelaskan bahwa latar belakang dikeluarkannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah ini adalah:

- a. bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah;
- b. bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah;
- c. 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 bertanggung jawab 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;
- d. bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037) tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti;

- e. bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153) yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan Desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti;
- f. bahwa berhubung dengan itu, perlu ditetapkan Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;

UU No 22 Tahun 1999 ini dalam ketentuan umum mendefinisikan desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²⁴ Sedangkan otonomi daerah, dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵²⁵ Kemudian, daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²⁶

⁵²⁴ Pasal 1 huruf e UU No 22 Tahun 1999

⁵²⁵ Pasal 1 huruf b UU No 22 Tahun 1999

⁵²⁶ Pasal 1 huruf I UU No 22 Tahun 1999

Dari ketiga pengertian di atas, dapat dilihat betapa besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Jika dalam UU No 5 Tahun 1974 otonomi daerah lebih dimaknai sebagai kewajiban dari pada hak daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya, maka dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini, otonomi bahkan dianggap sebagai kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah. Frasa kewenangan dalam undang-undang ini menandakan betapa luasnya urusan yang diberikan kepada daerah. Beberapa perubahan lain yang sangat dominan dalam UU No 22 Tahun 1999 ini kaitannya dengan kedudukan dan kewenangan gubernur adalah sebagai berikut:

a. Susunan Pemerintah Daerah

Dalam UU No 22 Tahun 1999 ditetapkan susunan pemerintahan daerah otonom yang meliputi DPRD dan pemerintah daerah. Dalam Pasal point b dinyatakan bahwa, “Pemernitah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah”. Kemudian dalam pasal yang sama point d dinyatakan, “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi”. DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah dengan maksud memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, hak-hak yang dimiliki oleh DPRD dalam undang-undang ini

cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah serta melakukan fungsi pengawasan.

Ketika susunan/struktur lembaga kekuasaan ini dipahami secara utuh dalam melaknakan fungsinya sebagaimana yang dimaksud dalam UU No 22 Tahun 1999, maka akan memperjelas makna pemerintahan dalam arti luas. Tetapi bila dipahami makna pemerintahan dalam arti sempit akan dapat diketahui fungsi pemerintahan daerah sebagai lembaga eksekutif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan di daerah. Di pihak lain secara formil terpisah kedudukan DPRD selaku lembaga legislatif di daerah. Artinya pemerintahan daerah dalam arti sempit yaitu kepala daerah beserta perangkat daerah yang lain sebagai badan eksekutif daerah.⁵²⁷

Dalam UUD 1945 tidak dibenarkan lagi adanya anggota DPRD yang diangkat mewakili TNI dan Polri sebagai anggota perwakilan fungsional, karena perwakilan di DPRD (dan DPR) adalah secara keseluruhan perwakilan dari partai politik yang langsung mewakili rakyat melalui proses pemilihan umum.⁵²⁸ Kebijakan ini diambil selain untuk mengembalikan TNI dan Polri pada fungsi dan perannya semula yaitu sebagai pertahanan, keamanan, dan keteriban negara, juga dilakukan

⁵²⁷ Ini merupakan salah satu bukti keliberalan UU No 22 Tahun 1999, yaitu mengakui secara tidak langsung keberadaan badan legislatif di daerah. Padahal menurut teori, dalam negara kesatuan seperti halnya di Indonesia hanya ada satu badan legislatif, yaitu berada di pusat. Berbeda halnya dengan negara federal yang juga memiliki badan legislatif di tingkat daerah, bahkan juga memiliki UUD sendiri. D

⁵²⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar... Op.Cit.* hlm. 11.

untuk memperkuat kedudukan DPRD sebagai wakil rakyat yang dipilih secara langsung di parlemen lokal.

Kedudukan DPRD dalam undang-undang ini cukup kuat. Tidak ada lagi intervensi pemerintah daerah terhadap pengangkatan dan pemberhentian anggota DPRD. Semuanya diserahkan kepada kebijakan pimpinan partai yang bersangkutan. Posisi dan kedudukan DPRD sebagai bagian dari struktur pemerintahan daerah tidak dipisahkan secara formal dengan pemerintah daerah. Maksudnya untuk meningkatkan peran DPRD sebagai penyalur aspirasi dan meningkatkan tanggung jawab kepala daerah kepada rakyat melalui mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan daerah kepada DPRD Provinsi dan dan kepala daerah provinsi selaku wakil pemerintah pusat, bertanggungjawab kepada Presiden melalui Mendagri. Begitu pula dilakukan kepala daerah kabupaten/kota, bertanggung jawab kepada presiden seperti halnya gubernur, melalui Mendagri dan tembusan kepada gubernur.

Di dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini ada beberapa hal terobosan baru terhadap kedudukan dan peran DPRD yang selama orde baru dianggap mandul dan pasif bahkan tidak berperan yaitu:⁵²⁹ *Pertama*, dalam UU ini tidak lagi menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah Pasal 1 huruf b. *Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan DPRD adalah badan legislatif.* DPRD tidak

⁵²⁹ Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 278-279.

lagi seperti masa orde baru yang hanya menjadi “tukang stempel” pemerintah. Dalam UU ini, DPRD memiliki fungsi dan peran tersendiri (terpisah dari kepala daerah) sebagai badan legislatif daerah, yaitu fungsi legislasi dalam hal pembuatan perda, fungsi budgeter dalam hal pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan fungsi kontrol dalam hal melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah dan menerima laporan pertanggungjawaban kepala daerah setiap tahun dan pada akhir masa jabatan. Ketentuan mengenai hal ini dapat dilihat dari Pasal 14 ayat (1) dan (2) yang berbunyi, *(1) Di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. (2) Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya.*

Kedua, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah pusat. Tetapi menjadi kewenangan DPRD, dalam hal ini DPRD diberikan kewenangan untuk memilih dan menetapkan siapa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sesuai dengan aspirasi setempat. Pemerintah pusat hanya berfungsi untuk mengesahkan saja. Ketentuan ini dapat dilihat dari Pasal 18 ayat (1) huruf a, *(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang : a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota.* Sangat jauh berbeda dengan ketentuan yang berlaku pada UU sebelumnya yaitu dalam UU No 5 Tahun 1974, dimana DPRD hanya memilih calon yang sebelumnya harus direstui oleh pusat terlebih dahulu kemudian

pemerintah pusatlah yang menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah tanpa terikat dengan perolehan suara para calon di DPRD. Sehingga kerap kali terjadi kepala daerah yang terpilih bukanlah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Meskipun sudah jauh lebih demokratis dengan undang-undang sebelumnya, namun keterlibatan pusat dalam memberikan pengesahan ini masih menandakan intervensi pusat terhadap daerah. Seharusnya urusan pemilihan kepala daerah ini diotonomikan sepenuhnya, yaitu diserahkan kepada daerah bersangkutan tanpa melibatkan pemerintah pusat.⁵³⁰

Ketiga, kepala daerah dalam penyelenggaraan tugas dan kewajiban di bidang pemerintahan bertanggungjawab kepada DPRD, setiap akhir tahun anggaran DPRD diberikan kewenangan meminta pertanggungjawaban kepada kepala daerah. Sehingga apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD maka kepala daerah tidak dapat dicalonkan pada periode yang berikutnya. Ini merupakan desain yang ideal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, dimana pada tingkat pusat pertanggungjawaban kepala negara diserahkan kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Tentu saja pada tingkat lokal, pertanggungjawaban kepala daerah diserahkan kepada DPRD sebagai wakil rakyat di daerah. Namun pasca amandemen UUD dimana kedaulatan rakyat tidak lagi diserahkan

⁵³⁰ Keterlibatan pusat nyatanya menimbulkan beberapa masalah, sebagai contoh di Lampung pernah terjadi DPRD telah memenangkan Alzier Dianis Thabranie sebagai Gubernur, namun pemerintah pusat tidak mau mengesahkan dengan beberapa alasan. Lalu pemerintah pusat mengesahkan calon lain untuk menjadi Gubernur Lampung.

kepada MPR, maka kepala negara pun tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR namun kepada rakyat langsung. Begitu juga halnya dengan kepala daerah yang tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD.⁵³¹

Ketentuan tentang pertanggungjawaban ini dapat dilihat dari:

Pasal 19

(1) DPRD mempunyai hak :

- a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;*
- b. meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;*
- c. mengadakan penyelidikan;*

Keempat, Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh DPRD melalui usulan kepada presiden apabila pertanggungjawaban kepala daerah untuk kedua kalinya ditolak oleh DPRD. Sehingga tidak perlu menunggu sampai akhir masa jabatan. Jadi setiap saat kalau diperlukan oleh DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah minimal setahun sekali. Ketentuan mengenai hal ini dapat dilihat dari:

Pasal 45

- (1) Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran.*
- (2) Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).*

Pasal 46

- (1) Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus*

⁵³¹ Selain karena alasan itu, pencabutan pertanggungjawaban ini juga karena Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR dan Kepala Daerah tidak lagi dipilih oleh DPRD.

melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari.

- (2) Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikan-nya kembali kepada DPRD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*
- (3) Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.*
- (4) Tata cara, sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh Pemerintah.*

Kelima, baru pertama kali dalam UU ini DPRD dapat memeriksa seorang pejabat negara atau pejabat pemerintahan atau bahkan warga negara, untuk memberikan keterangan/informasi di hadapan DPRD, apabila lembaga tersebut memang membutuhkan keterangan atau informasi dari pejabat negara maupun warga masyarakat. Apabila yang bersangkutan menolak dapat dikenakan ancaman pidana kurungan paling lama satu tahun karena dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD (*contempt of parliament*). Ketentuan mengenai hal ini dapat dilihat dari:

Pasal 20

- (1) DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.*
- (2) Pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak permintaan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.*
- (3) Pelaksanaan hak, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.*

Bedasarkan kewenangan DPRD yang demikian besarnya, maka diharapkan proses demokratisasi di daerah dapat berjalan lebih baik dibanding sebelumnya. Sehingga DPRD memiliki kepekaan dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat yang begitu besar terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Karena kunci sukses otonomi daerah tidak semata-mata ada pada tangan kepala daerah, tetapi juga di tangan wakil-wakil rakyat.⁵³²

Di kalangan masyarakat sering muncul pertanyaan bahwa mengapa lembaga yang memiliki kedudukan yang sejajar serta bermitra dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, salah satu diantaranya mereka bertanggungjawab kepada yang lain. Hal ini disebabkan karena DPRD sebenarnya memiliki dua fungsi, yaitu fungsi Badan Legislatif (DPR) dan fungsi Representatif (MPR) di tingkat pusat/tidak ada di daerah. Dalam menjalankan fungsinya sebagai badan legislatif hari-hari (*day to day activity*), DPRD dan kepala daerah merupakan mitra yang sejajar. Sedangkan DPRD dapat menjalankan fungsinya sebagai badan representatif yang memiliki kewenangan meminta pertanggungjawaban kepada daerah setahun sekali. Apabila ada masalah-masalah yang dipandang penting. Maka dalam hal ini secara implisit posisi DPR lebih

⁵³² Hal ini dikarenakan banyak kebijakan kepala daerah yang sebelum dikeluarkan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

tinggi dari pada kepala daerah. Tetapi posisi ini tidak dilaksanakan sehari-hari.⁵³³

Susunan pemerintahan berikutnya selain DPRD adalah kepala daerah, yaitu Gubernur untuk sebutan kepala daerah Provinsi (yang dalam UU No 5 Tahun 1974 disebut dengan Daerah Tingkat I) dan Bupati/Walikota untuk sebutan kepala daerah Kabupaten/Kota (yang dalam UU No 5 Tahun 1974 disebut dengan Daerah Tingkat II). Mengenai hak dan wewenang kepala daerah dalam UU No 22 Tahun 1999 ini, akan penulis bahas dalam subbab tersendiri di bawah ini.

b. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur

Sebagaimana telah penulis paparkan dalam BAB II sebelumnya, bahwa hakikat atau esensi dari otonomi adalah kemandirian dan kebebasan bagi daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Bebas dan mandiri dalam artian tidak berada di bawah tekanan pihak manapun. Namun demikian, kebebasan dan kemandirian itu tidak berarti kemerdekaan. Sebagai negara kesatuan, daerah secara universal tetap berada pada pemerintah pusat dan tunduk pada konstitusi serta peraturan lain yang berlaku demi kepentingan nasional. Inilah konsepsi ideal dari otonomi daerah dalam konteks negara kesatuan itu, dan coba dibangun dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Sebagai UU yang dibentuk pada masa transisi, yang tentu masih sangat dijiwai oleh semangat demokrasi. Substansi UU No 22 Tahun

⁵³³ Sadu Wasistiono, *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Pusat Kajian Pemerintahan, STPDN, hal. 19).

1999 ini benar-benar ingin mempraktekkan format ideal otonomi daerah di Indonesia, sehingga wajar saja jika substansinya 180° berbanding terbalik dengan UU sebelumnya, yaitu UU No 5 Tahun 1974 yang dianggap sebagai undang-undang yang tidak demokratis (ortodoks). Model pemerintahan jaman orde baru yang mengekang pemerintah daerah di bawah tekanan pusat, tidak saja bertentangan dengan hakikat dari otonomi tetapi juga bertentangan dengan amanat konstitusi. Lebih jauh dari itu juga bertentangan dengan asas kedaulatan rakyat, dimana sejatinya kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan kekuasaan yang dimiliki oleh negara adalah pemberian rakyat oleh karena itu negara harus tunduk pada kehendak rakyat.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini memberikan kedudukan dan kewenangan yang besar kepada daerah. Bahkan, otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah setempat menurut prakarsa sendiri, artinya kewenangan daerah tidak hanya terbatas pada urusan pemerintahan saja melainkan semua urusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat setempat. Tentu saja hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat sangat luas sekali, mulai dari ekonomi, budaya, politik, hukum, sosial, dan lain sebagainya. Secara filosofis ketentuan memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah memang tepat, karena pada dasarnya pemerintah daerahlah yang berinteraksi langsung dengan masyarakat setempat olehkarenanya merekalah yang

mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dan kebijakan apa yang tepat untuk diambil.

UU No 22 Tahun 1999 ini membagi wilayah Indonesia ke dalam daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota, yang setiap daerah memiliki pemerintahan daerah sendiri. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat 1 yang menyatakan, “*Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom*”. UU ini memberikan kedudukan kepada provinsi sebagai daerah otonom yang sekaligus sebagai wilayah administrasi, yaitu kepala daerah provinsi menyelenggarakan pemerintahan otonom sekaligus juga melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepadanya dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi. Hal ini dilakukan semata-mata untuk menjaga hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa pasal yang mengatur tentang ketentuan ini adalah:

Pasal 1 huruf j

“Wilayah Administrasi adalah wilayah kerja gubernur sebagai wakil pemerintah”

Pasal 2 ayat (2)

“Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi”

Pasal 9 ayat (3)

“Kewenangan Provinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah”

Sedangkan kepala daerah Kabupaten/Kota yaitu Bupati/Walikota tidak dinyatakan sebagai wilayah administrasi melainkan pelaksana otonomi secara utuh. Dalam Pasal 4 ayat (2) *Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain*. Artinya nyata bahwa dalam UU ini Bupati/Walikota benar-benar menyelenggarakan otonomi secara utuh, yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden⁵³⁴ di samping kepada DPRD. Pertanggungjawaban yang dipraktekkan dalam UU No 22 Tahun 1999 ini memiliki konsekuensi yang erat kaitannya dengan perubahan mekanisme pemberhentian dan pengangkatan Kepala Daerah.

Penjelasan Pasal 4 ayat (2) tersebut menegaskan bahwa yang dimaksud dengan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain adalah bahwa daerah propinsi tidak membawahkan daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerja sama, dan/atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, gubernur selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

Isi Pasal 4 ayat (2) tersebut dalam prakteknya telah diterjemahkan secara parsial dan bukan secara keseluruhan, dimana pemerintah

⁵³⁴ Melalui Meteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur, artinya Gubernur hanya mendapatkan tembusan. Lihat Pasal 31 ayat (2) dan Pasal 44 ayat (3).

kabupaten dan kota menganggap tidak mempunyai hubungan sama sekali dengan daerah provinsi, sehingga provinsi tidak mempunyai kewenangan apapun terhadap pemerintah kabupaten/kota. Padahal, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) tersebut, antara pemerintah kabupaten/kota dengan provinsi mempunyai hubungan yang cukup erat terutama dalam kedudukan provinsi selaku wakil pemerintah pusat (dalam rangka tugas dekonsentrasi) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten/kota.⁵³⁵ Jadi seharusnya jika UU No 22 Tahun 1999 ini dipahami secara menyeluruh, dinamika maraknya bupati/walikota yang “mbalelo” terhadap gubernur tidak akan terjadi.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menyebut bahwa pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah dan/atau wakil pemerintah di daerah, sedangkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah dan/atau wakil pemerintah di daerah. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dasar pelaksanaan pengawasan diatur dalam Pasal 7 PP tersebut, yaitu: *(a) Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah; (b) Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan*

⁵³⁵ Lihat Abdul Gaffar Karim, *Op.Cit.* hlm. 161.

pemerintahan daerah Kabupaten/Kota kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah provinsi melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi sebagai manifestasi dari konsekuensi wilayah administratif yang merupakan perpanjangan tangan dari wilayah administratif pemerintah pusat. Hal ini dimaksudkan agar provinsi menjadi sarana untuk mengikat dan menjaga keutuhan wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Hal ini mengingat meskipun dalam otonomi, daerah diberikan kemandirian dan kebebasan namun tetap berada di bawah pemerintah pusat.

Adapun mengenai proses pencalonan Gubernur, dilakukan sepenuhnya oleh DPRD, melalui proses pencalonan dan pemilihan. Namun sebelum proses ini berjalan, dilakukan persiapan berupa pembentukan panitia pemilihan. Menurut undang-undang ini, ketua dan wakil ketua DPRD karena jabatannya bertindak selaku ketua dan wakil ketua panitia pemilihan merangkap anggota. Sedangkan Sekretaris DPRD karena jabatannya sebagai sekretaris panitia pemilihan, tetapi bukan sebagai anggota. Syarat-syarat yang ditetapkan untuk menjadi bakal calon kepala daerah adalah:

Pasal 33

Yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat :

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
- b. setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah;*

- c. tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri;*
- d. berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan/atau sederajat;*
- e. berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;*
- f. sehat jasmani dan rohani;*
- g. nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;*
- h. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;*
- i. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri;*
- j. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;*
- k. menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan*
- l. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.*

Huruf d dan e mendapatkan kritikan dari banyak pihak, karena bagaimana mungkin seorang yang hanya lulusan SLTA/sederajat akan dapat memimpin daerah dengan baik, utamanya akan membawahi orang-orang dari berbagai macam lulusan sebagai perangkat daerah lainnya. Lalu ketentuan umur yang hanya tiga puluh (30) tahun, secara psikologis orang yang berusia 30 tahun rata-rata belum dapat mengontrol dirinya dengan baik.

Para calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD melalui suatu keputusan, segera dikonsultasikan kepada Presiden bagi calon Gubernur/Wakil Gubernur. Pemberitahuan kepada Gubernur untuk calon Bupati/Wakil Bupati dan calon Walikota/Wakil Waliota. Konsultasi diperlukan karena posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Presiden berhak mengetahui lebih lanjut Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dipilih selaku wakilnya di daerah. Apakah telah memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dalam undang-undang atau

tidak. Jika tidak maka presiden dapat menanggukhan pemilihan kepala daerah.

Maksud konsultasi ini adalah untuk tindakan preventif, bukan berarti presiden akan membuat keputusan lain yang bertentangan dengan undang-undang. Dengan adanya mekanisme konsultasi, dan apabila itu terjadi maka sama halnya dengan pemerintahan daerah sebelumnya. Menurut Bagir Manan, seperti itu tidak diperlukan. Karena kepala daerah (gubernur) sudah mengetahui fungsinya di samping sebagai kepala daerah otonom juga sebagai wakil pusat.⁵³⁶

Berikutnya adalah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPRD. Kemudian kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih harus disahkan oleh presiden.⁵³⁷ Kata-kata “disahkan” menunjuk pada ketentuan administrasi negara, bahwa ketetapan DPRD yang dilakukan dalam pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah merupakan bagian ketertiban hukum umum (*Als Een Onderdeel Van de Algement Rechtsorde*) yang mempunyai kekuasaan hukum, karena hal ini dilakukan oleh pemerintah daerah yang lebih tinggi (Presiden) ketetapan itu baru mempunyai kekuatan hukum

⁵³⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar... Op.Cit.* hlm. 130-131.

⁵³⁷ Lihat Pasal 39 dan Pasal 40 UU No 22 Tahun 1999.

setelah disahkan, walaupun dalam pengesahan itu tidak memproklamasikan isi atau kekuasaan yang ada dalam ketetapan tersebut.⁵³⁸

Setelah dilakukan pengangkatan sesuai dengan perundang-undangan maka supaya terjadi keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan secara teratur dan tertib, maka dalam UU No 22 Tahun 1999 ditetapkan pula mekanisme pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu dalam Pasal 49, Pasal 51, dan Pasal 52 dinyatakan bahwa Kepala Daerah berhenti atau dapat diberhentikan karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengajukan berhenti atas permintaan sendiri;
- c. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- d. tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33;
- e. melanggar sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3);
- f. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48; dan
- g. mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggung jawabnya, dan keterangannya atas kasus itu ditolak oleh DPRD.

Pasal 51

Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih, atau diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Pasal 52

- (1) *Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik*

⁵³⁸ Lihat E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru, 1990), hlm. 163.

Indonesia diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD.

- (2) *Kepala Daerah yang terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden, tanpa persetujuan DPRD.*
- (3) *Kepala Daerah yang setelah melalui proses peradilan ternyata tidak terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diaktifkan kembali dan direhabilitasi selaku Kepala Daerah sampai akhir masa jabatannya.*

Dalam hal kepala daerah menjalankan tugasnya harus memperhatikan rambu-rambu/larangan untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan dalam memberikan layanan kepada publik. Larangan ini juga kaitannya dengan profesionalisme kepala daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, agar tidak berada di luar jalur dan bertindak sewenang-wenang. Adapun larangan-larangan itu seperti yang tercantum dalam Pasal 48:

Kepala Daerah dilarang :

- a. *turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik Negara/Daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun juga;*
- b. *membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasi-kan warga negara dan golongan masyarakat lain;*

- c. *melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan Daerah yang bersangkutan;*
- d. *menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang patut dapat diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; dan*
- e. *menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, selain yang dimaksud dalam Pasal 47.*

Walaupun Gubernur bertindak sebagai wakil pemerintah pusat tetapi tidak memiliki tugas dan wewenang yang sangat luas. Hal mendasar dalam undang-undang ini adalah untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu undang-undang ini menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota.⁵³⁹

Memperhatikan maksud dan tujuan yang terkandung dalam butir (g) bagian penjelasan umum mengenai dasar pemikiran bahwa tugas dan wewenang gubernur adalah sebagai kepala daerah otonom sekaligus sebagai kepala wilayah administrasi. Dapat dikemukakan sebagai berikut:

- (1) *untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- (2) *untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota; dan*

⁵³⁹ Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 273.

(3) untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Tugas-tugas dekonsentrasi daerah provinsi sebagai manivestasi dari konsekuensi sebagai wilayah administrasi merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Hal ini dimaksudkan agar provinsi menjadi sarana untuk mengikat dan menjaga keutuhan NKRI, agar meskipun pemerintah kabupaten/kota diberikan kemandirian dan kebebasan untuk menjalankan pemerintahan sendiri, namun tidak berujung pada keinginan untuk memisahkan diri karena ada pemerintah provinsi yang melakukan pengawasan di masing-masing wilayah provinsi.

Kewenangan daerah provinsi sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat maupun kepala daerah otonom, dan daerah kabupaten/kota diuraikan secara jelas. Bahwa kewenangan provinsi tidak hanya yang tercantum dalam Pasal 9 UU No 22 Tahun 1999. Harus lebih konkrit lagi yaitu provinsi berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang mencakup penjagaan ketentraman dan ketertiban masyarakat, serta berbagai aspek yang meliputi tugas-tugas pemerintahan yang bersifat fundamental. Dapat menjamin rasa aman bagi setiap warga masyarakat di wilayah provinsi, pemeratakan, memfasilitasi, mempermudah, menyeimbang, mengantisipasi, mengkoordinasikan, merencanakan, kegitan integrasi, pengawasan, dan evaluasi proses pelaksanaan pembangunan di wilayah provinsi. Selain itu menjamin dan memfasilitasi, mempermudah dan evaluasi terhadap

proses pelayanan publik terutama yang bersumber atau memberikan dampak nilai ekonomis lebih tinggi yang berpengaruh (*multiplier effect*). Sehingga dapat memacu perkembangan ekonomi daerah yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dalam wilayah provinsi.⁵⁴⁰

Dalam upaya pelayanannya kepala daerah provinsi/gubernur berupaya memberikan pelayanan umum yang setara bagi setiap warga masyarakat di wilayah provinsi melalui pembentukan standar pelayanan minimal. Sehingga masyarakat merasakan keadilan dalam pelayanan dan tidak mengalami perlakuan diskriminatif. Provinsi berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang apabila dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota akan menimbulkan konflik yang lebih parah. Maka provinsi memiliki kewenangan yang mencakup kewajiban pengaturan dan pengurusan pelayanan dasar provinsi yang meliputi pendidikan menengah, transportasi lintas kabupaten/kota. Hal ini merupakan urusan dasar yang bersifat substansi dan strategis. Lansung berdampak bagi kehidupan sosial masyarakat.⁵⁴¹

Dalam UU No 22 Tahun 1999 ini tergambar adanya konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Paling tidak pemisahan dalam arti formil, seperti yang telah disinggung dalam uraian di atas menyangkut struktur pemerintah daerah. Dengan mengembalikan fungsi

⁵⁴⁰ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm. 153.

⁵⁴¹ *Ibid.* hlm. 154.

kepala daerah sebagai pelaksana produk legislatif dan fungsi administratif, maka akan menempatkan kepala daerah dan DPRD pada posisi seimbang dalam struktur pemerintahan daerah. Namun, posisi yang seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD tidak berarti sama karena tugas dan tanggungjawab masing-masing berbeda. Ada tiga alasan mengapa seorang kepala eksekutif berbeda tanggungjawab yurisdiksinya dengan lembaga legislatif yang diterima sebagai *primus inter pares* yaitu:⁵⁴²

1. Kepala eksekutif memiliki tugas dan wewenang selain menetapkan suatu kebijakan juga melaksanakan dan mengevaluasi terhadap kebijakan tersebut. Sedangkan DPRD, hanyalah membuat/menetapkan kebijakan dan sama sekali tidak ikut campur dalam pelaksanaan kebijakan tersebut;
2. Kepala eksekutif mempunyai tanggung jawab dalam bidang sosial, ekonomi, dan kewarganegaraan serta politik. Sementara DPRD hanya memiliki tanggung jawab dalam bidang politik saja. Dalam bidang sosial seorang kepala eksekutif harus memikirkan langkah-langkah perbaikan kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk kebijakan, dapat memberikan ransangan dan insentif bagi masyarakat supaya ekonomi tumbuh dan berkembang. Sedangkan DPRD, mendukung dalam mempersiapkan seperangkat legislasi yang memadai/kondusif;
3. Kepala eksekutif harus memiliki kapasitas yang tinggi untuk memobilisasi semua sumber daya yang ada dalam lingkungannya. Diiringi dengan kemampuan menggerakkan staf secara maksimal dan kreatif untuk mendorong kegiatan ekonomi dalam daerahnya. Seorang gubernur/bupati/walikota harus berupaya keras untuk meningkatkan pendapatan daerah dari pajak dan retribusi dengan melakukan lobi-lobi secara optimal dalam rangka mengikat investasi di daerahnya yang mengarah pada peningkatan investasi dan memperluas lapangan kerja bagi rakyatnya. DPRD harus dapat menciptakan suasana politik lokal yang kondusif baik bagi investor maupun masyarakat di daerahnya.

⁵⁴² Syauckani HR, Afan Gaffar, dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah... Op.Cit.* hlm. 247-248, dikutip dari Sirojul Munir, *Op.Cit.* hlm. 276-277.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 ini memang tidak memberikan penjelasan secara rinci tentang kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah khususnya gubernur. Secara keseluruhan UU ini hanya terdiri dari 134 pasal, padahal substansinya begitu luas, mencakup juga pengaturan mengenai desa. Oleh karena itu, penjabaran kewenangan gubernur dan bupati/wallikota dalam Peraturan Pemerintah (PP) mutlak diperlukan agar wilayah kerja kepala daerah menjadi jelas. Untuk kepala daerah provinsi/gubernur, diterangkan dalam Pasal 9 bahwa kewenangnya adalah:

- (1) *Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya;*
- (2) *Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota;*
- (3) *Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.*

Selain kewenangan diatas, Kepala Daerah Provinsi/Gubernur juga berwenang mengeluarkan Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah yang tercantum dalam Pasal 69 dan 72, yaitu:

Pasal 69

Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 72

- (1) *Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan keputusan Kepala Daerah.*

Lalu dalam Pasal 43, Pasal 44, dan Pasal 45 dijelaskan hal-hal yang menjadi kewajiban Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, yaitu:

Bagian Kelima

Kewajiban Kepala Daerah

Pasal 43

Kepala Daerah mempunyai kewajiban :

- a. *mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945;*
- b. *memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;*
- c. *menghormati kedaulatan rakyat;*
- d. *menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;*
- e. *meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;*
- f. *memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; dan*
- g. *mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD.*

Pasal 44

- (1) *Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.*
- (2) *Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.*
- (3) *Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Kepala Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden.*

Pasal 45

- (1) *Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran.*

(2) *Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).*

Demikianlah kewenangan dan kewajiban kepala daerah/gubernur yang disebutkan dalam UU No 22 Tahun 1999 yang belum terlihat dengan jelas apa yang menjadi wilayah kerja gubernur dan perangkat daerah provinsi. Kemudian pada tahun 2000, keluar Peraturan Presiden No 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, yang secara rinci membagi kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

2. Reduksi Kewenangan Gubernur dalam PP No 25 Tahun 2000

Meskipun UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah jauh lebih maju dan revolusioner dibanding UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, namun filosofi dasar otonomi itu sendiri masih berkisar pada otonomi pemerintahan daerah bukan otonomi masyarakat lokal. Perangkap dari kecenderungan itu adalah terjadinya distorsi dalam implementasi, yaitu otonomi daerah ternyata hanya dinikmati oleh elit politik daerah, baik dalam jajaran pemerintah daerah (kepala daerah dan aparaturnya) maupun DPRD setempat. Masyarakat sebagai subyek terpenting dari kebijakan otonomi daerah masih termarginalisasi dalam proses politik di tingkat lokal. Realitas dan kecenderungan semacam itu tentu saja berpeluang munculnya kesenjangan antara orientasi proses politik pada tingkat elite di satu pihak dan masyarakat di pihak lain. Penolakan masyarakat Sumatra Barat atas APBD Sumatra Barat tahun 2001 di mana

berbagai unsur masyarakat melakukan gugatan secara *class action* pada Gubernur dan DPRD merupakan contoh paling menarik.⁵⁴³

Secara konseptual perlu disadari, UU No 22 Tahun 1999 masih jauh dari sempurna. Ada banyak hal yang perlu direfleksi ulang, di samping secara yuridis formal masih membuka peluang untuk terbukanya lagi sentralisasi kekuasaan, hal ini juga sangat berbahaya bagi kelangsungan otonomisasi daerah itu sendiri. Peluang paling besar munculnya sentralisasi adalah mengingat orang-orang yang terlibat dalam birokrasi pemerintahan adalah orang-orang yang juga menjadi aktor orde baru, artinya akan sangat sulit untuk merubah *mindset* sentralisasi yang telah berjalan selama puluhan tahun ke arah desentralisasi.

Beberapa pakar mengatakan bahwa undang-undang otonomi sekarang ini bersifat setengah hati. Hasil wawancara dengan Juanda (ahli hukum tata negara/hukum administrasi negara) yang penulis kutip dari Mirza Nasution, beliau berpendapat kira-kira ada 18 pasal dalam kebijakan tersebut yang bersifat tergantung pada pemerintah pusat, perlu pengesahan pemerintah pusat atau perlu persetujuan atau perlu konsultasi dengan pemerintah pusat, sehingga otonomi yang sekarang diberikan kepada kabupaten atau kota itu sebenarnya lebih banyak aspek tanggungjawabnya dari pada sebuah wewenang. Misalnya untuk pengelolaan lingkungan hidup diberikan kepada daerah tetapi biaya untuk penyelenggaraan kekuasaan daerah itu diambil dari APBN. Dengan demikian harus mendapatkan

⁵⁴³ Lihat Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 219.

persetujuan dari pemerintah pusat. Hal lain misalnya soal HGU untuk perkebunan, Hak Penguasaan Hutan (HPH), kontrak karya pertambangan masih tetap ditangani oleh pemerintah pusat.⁵⁴⁴

Di samping itu, masalah lain yang muncul adalah kejijakan otonomi daerah sering diartikan sebagai kewenangan baru yang terpisah dari pemerintah pusat. Mantan Ketua Partai Demokrat Anas Urbaningrum mengatakan:⁵⁴⁵

“...akhir-akhir ini ada gejala keterputusan kebijakan dari tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Hal tersebut ditengarai bukan sebagai akibat dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah atau pilkada langsung tetapi lebih disebabkan sistem otonomi daerah”.

Ada berbagai permasalahan dalam sistem otonomi daerah diantaranya belum tercerminnya semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Anas, otonomi daerah melahirkan kepemimpinan yang berlapis-lapis. Kebijakan setiap pemimpin kadang-kadang tidak menyambung. Anas mencontohkan Presiden SBY memiliki visi dan misi saat kampanye. “Pertanyaannya, apakah visi misi calon kepala daerah harus mengambil visi dan misi ini?”⁵⁴⁶

Menurut hemat penulis, problematika utama yang menyebabkan kegagalan dari UU No 22 Tahun 1999 adalah demokratisasi. Telah diketahui secara umum bahwa masa orde baru adalah masa pemerintahan yang sangat otoriter, yang telah mendarah daging dalam pemerintahan

⁵⁴⁴ Cornelis Lay, *Pemberdayaan Lembaga-Lembaga Legislatif Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Insist Press, 2000), hlm. 17.

⁵⁴⁵ Harian Kompas, *Kebijakan Pusat Terputus*, 14 Juni 2008.

⁵⁴⁶ *Ibid.*

Indonesia selama 32 Tahun. Kemudian masa reformasi mencoba untuk membalikkan logika otoritarianisme itu ke arah yang demokratis, tentu saja hal ini menimbulkan *trouble*, karena masyarakat masih terbiasa oleh model pemerintahan yang diterapkan oleh orde baru. Maka wajar saja jika UU No 22 Tahun 2014 yang dianggap sangat demokratis dibanding UU sebelumnya, namun pada saat diterapkan menimbulkan banyak persoalan.

Oleh karenanya, sejatinya demokratisasi lebih dahulu diterapkan ke dalam masyarakat, sehingga otonomi daerah akan lebih mudah untuk diterima secara menyeluruh, atau paling tidak antara otonomisasi dan demokratisasi berjalan bersama saling mendukung antara satu dengan yang lain. Namun jika kita perhatikan, tidak demikian halnya yang terjadi di Indonesia, saat UU No 22 Tahun 1999 ini disahkan dan dianggap sangat demokratis, namun sayangnya tidak diimbangi dengan pendemokrasian demokrasi, sehingga UU yang demokratis ini dijalankan tetap dengan sistem yang otoriter, wajar saja jika mengalami banyak kegagalan.

Meskipun UU No 22 Tahun 1999 membawa angin segar terhadap perubahan hubungan pusat dan daerah ke arah yang lebih baik, karena memberikan kewenangan yang luas kepada daerah berupa kemandirian dan kebebasan untuk mengurus urusan rumah tangga daerahnya. Namun pada tahun 2000, pemerintah mengeluarkan PP No 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom yang isinya mereduksir kewenangan yang dimiliki oleh daerah menjadi begitu rinci sehingga pelaksanaan pemerintahan menjadi tidak dinamis.

Terutama kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota yang dalam UU dikatakan sebagai pelaksana otonomi utuh, namun dalam PP ini malah kewenangannya menjadi tidak jelas.

Dalam Pasal 7 UU No 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa:

- (1) *Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.*
- (2) *Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.*

Frasa kewenangan bidang lain ditafsirkan begitu luas oleh pemerintah pusat, sehingga mereduksi kewenangan yang seharusnya menjadi milik pemerintah daerah. Menurut teori residu, bahwa kewenangan pusat adalah yang mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama. Sisa dari kewenangan itu atau selain kewenangan yang di atas menjadi kewenangan daerah untuk mengaturnya. PP No 25 Tahun 2000 ini merinci hal-hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, yaitu:

Pasal 2

- (1) *Kewenangan Pemerintah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.*
- (2) *Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional, dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.*
- (3) *Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelompokkan dalam bidang sebagai berikut:*
 1. *Bidang Pertanian;*
 2. *Bidang Kelautan;*
 3. *Bidang Pertambangan dan Energi;*
 4. *Bidang Kehutanan dan Perkebunan;*
 5. *Bidang Perindustrian dan Perdagangan;*
 6. *Bidang Perkoperasian;*
 7. *Bidang Penanaman Modal;*
 8. *Bidang Kepariwisata;*
 9. *Bidang Ketenagakerjaan;*
 10. *Bidang Kesehatan;*
 11. *Bidang Pendidikan dan Kebudayaan;*
 12. *Bidang Sosial;*
 13. *Bidang Penataan Ruang;*
 14. *Bidang Pertanahan;*
 15. *Bidang Permukiman;*
 16. *Bidang Pekerjaan Umum;*
 17. *Bidang Perhubungan;*
 18. *Bidang Lingkungan Hidup;*
 19. *Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik;*

20. *Bidang Pengembangan Otonomi Daerah;*
21. *Bidang Perimbangan Keuangan;*
22. *Bidang Kependudukan;*
23. *Bidang Olah raga;*
24. *Bidang Hukum dan Perundang-undangan;*
25. *Bidang Penerangan.*

Lalu berikutnya dalam Pasal 3 UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah ini dijelaskan mengenai kewenangan daerah Provinsi, yaitu sebagai berikut:

Pasal 3

- a. *Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/**KOTA** serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.*
- b. *Kewenangan bidang tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perencanaan dan pengendalian pembangunan secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah Propinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman dan perencanaan tata ruang Propinsi.*
- c. *Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/**KOTA**, Propinsi dapat melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/**KOTA**.*

- d. Kewenangan Kabupaten/KOTA di bidang tertentu dan bagian tertentu dari kewenangan wajib dapat dilaksanakan oleh Propinsi dengan kesepakatan antar Kabupaten/KOTA dan Propinsi.*
- e. Kewenangan Propinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikelompokkan dalam bidang sebagai berikut:*
- 1. Bidang Pertanian*
 - 2 Bidang Kelautan*
 - 3 Bidang Pertambangan dan Energi*
 - 4 Bidang Kehutanan dan Perkebunan*
 - 5 Bidang Perindustrian dan Perdagangan*
 - 6 Bidang Perkoperasian*
 - 7 Bidang Penanaman Modal*
 - 8 Bidang Ketenagakerjaan*
 - 9 Bidang Kesehatan*
 - 10 Bidang Pendidikan dan Kebudayaan*
 - 11 Bidang Sosial*
 - 12 Bidang Penataan Ruang*
 - 13 Bidang Permukiman*
 - 14 Bidang Pekerjaan Umum*
 - 15 Bidang Perhubungan*
 - 16 Bidang Lingkungan Hidup*
 - 17 Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik*
 - 18 Bidang Pengembangan Otonomi Daerah Penyelenggaraan otonomi daerah di wilayah Propinsi.*
 - 19 Bidang Perimbangan Keuangan.*
 - 20 Bidang Hukum dan Perundang-undangan*

Dengan keluarnya PP ini, menjadi sangat nyata bahwa sebenarnya pemerintah pusat tidak pernah menginginkan adanya otonomi. Hal ini bisa dilihat dari keberadaan PP No 25 Tahun 2000 ini yang jauh bertentangan dengan payung hukumnya yaitu UU No 22 Tahun 1999, karena dalam UU

ini yang dinyatakan sebagai kewenangan Pusat hanyalah enam hal saja, sisanya diserahkan kepada pusat. Disahkannya PP ini semakin menguatkan dugaan banyak pihak bahwa dikeluarkannya UU No 22 Tahun 1999 bukan karena kesadaran pemerintah pusat akan kebutuhan terhadap otonomi, melainkan hanya sebatas kepentingan politik semata untuk mencari simpati massa.

3. Implikasi Pergeseran Kedudukan dan Kewenangan Gubernur terhadap Hubungan Pusat dan Daerah

Sebagaimana telah penulis paparkan dalam BAB II, bahwa secara teoritis paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. Pada tesis ini, hubungan yang akan penulis bahas akan terfokus pada hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, dan hubungan keuangan.

Dalam pembahasan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah ini, akan penulis kaitkan dengan UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, untuk mengetahui bagaimana bentuk pergeseran hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah itu serta apa implikasi yang ditimbulkannya.

1. Hubungan Kewenangan

Telah penulis paparkan dengan cukup panjang dalam bahasan sebelumnya, bahwa pergeseran hubungan kewenangan antara Pemerintah

Pusat dan Pemerintah Daerah dalam UU No 22 Tahun 1999 ini sangat signifikan. Dalam UU sebelumnya yaitu UU No 5 Tahun 1974, Pemerintah Daerah sangat bergantung pada pusat. Otonomi dimaknai sebagai tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk menjalankan apa yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Dari namanya saja UU No 5 Tahun 1974 ini telah mendapatkan banyak kritik, frasa “Pemerintahan di Daerah” seakan memberikan deskripsi bahwa sesungguhnya pemerintah daerah itu tidak ada, yang ada hanyalah pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah.

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah sangat terbatas dan lebih dari itu kewenangan-kewenangan itu tergantung pada “kebaikan hati” pemerintah pusat untuk memberikannya kepada pemerintah daerah. Daerah sama sekali tidak memiliki kemandirian dan kebebasan untuk mengelola urusan rumah tangganya sendiri. Terang saja, kondisi ini menimbulkan ketidakadilan serta kesenjangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun, karena otoritarianisme yang diterapkan oleh pemerintah orde baru menjadikan daerah tidak dapat bersuara karena takut dianggap subversif dan memecah belah persatuan dan kesatuan NKRI. Pernah ada suara-suara yang menuntut keadilan dari pemerintah pusat, namun pemerintah pusat menanggapinya sebagai bentuk pemberontakan terhadap negara yang harus ditumpas habis.

Runtuhnya rezim Orde Baru pada 21 Mei 1998, setidaknya memberikan harapan kepada demokratisasi Indonesia dan memberikan kesempatan bagi seluruh elemen bangsa untuk bersama-sama kembali memformat *nation building* Indonesia. UU No 5 Tahun 1974 yang dianggap tidak pro demokrasi ini dicabut dan diganti dengan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Sebagian besar kalangan beranggapan bahwa UU ini membalikkan 180 derajat logika yang dibawa oleh UU No 5 Tahun 1974. Bahkan Ryaas Rasyid, pernah mengatakan bahwa UU ini memiliki unsur federalisme. Menurutnya secara material mirip federal, namun secara konseptual tidak sama.⁵⁴⁷

UU No 22 Tahun 1999 ini memang dengan tegas menyatakan bahwa Daerah merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, artinya secara universal kedudukan pemerintah pusat lebih tinggi dari pemerintah daerah. Ketentuan ini secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan “*Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom*”. Frasa “dibagi” menandakan bahwa keberadaan pemerintah daerah adalah *species* dari *genus* NKRI. Kewenangan yang diberikan adalah berupa kemandirian dan kebebasan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya, bukan kemerdekaan untuk menjadi negara yang berdiri sendiri.

⁵⁴⁷ Syahda Guruh LS, *Op.Cit.* hlm. 26.

Pasal 7 undang-undang ini menyatakan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah adalah kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali yang dinyatakan sebagai kewenangan pemerintah pusat oleh. Hal ini menandakan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang berbanding terbalik dari UU sebelumnya.

Selain desentralisasi, yang dimaknai sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU ini juga mengakui keberadaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi secara utuh diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota, sedangkan dekonsentrasi diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi sebagai wakil dari pemerintah pusat.

2. Hubungan Pengawasan

Hubungan pengawasan merupakan salah satu pengikat atas pelaksanaan otonomi luas. Karena dengan adanya pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, merupakan pertanda bahwa keberadaan pemerintah daerah adalah bagian dari pemerintah pusat dan harus tunduk serta taat kepada kepentingan universal. Namun demikian, keberadaan pengawasan ini tidak boleh terlalu ketat, karena bisa saja keberadaannya malah meniadakan esensi dari otonomi daerah. Oleh karena itu, hubungan pengawasan ini harus dikonseptkan dengan matang terlebih dahulu sebelum diterapkan.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah dan atau wakil pemerintah di daerah, sedangkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh pemerintah dan/atau wakil pemerintah di daerah. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dasar pelaksanaan pengawasan diatur dalam Peraturan Pelaksana UU No 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa, pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan pemerintah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupate/Kota kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Gubernur mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota sepanjang telah dilimpahkan oleh Pemerintah pusat. Jadi kewenangan itu harus terlebih dahulu didahului oleh pelimpahan oleh pemerintah pusat. Pengawasan tersebut dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 39 Tahun 2001 dinyatakan bahwa kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada Gubernur adalah pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dalam UU No 22 Tahun 1999, Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Keputusan DPRD. Dengan pengawasan represif ini, maka Perda maupun Keputusan Kepala Daerah tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang. Namun demikian, perda atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya, Pemerintah, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dapat menerbitkan keputusan pembatalan. Pembatalan Perda maupun Keputusan Kepala Daerah tersebut, diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasannya.

Setelah UU No 22 Tahun 1999 berlaku lebih kurang selama empat tahun, muncul berbagai distorsi dalam implementasinya, bahkan muncul ketegangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berkaitan dengan kebijakan pemerintah pusat yang dipandang tidak sesuai dengan aspirasi daerah. Peraturan pelaksana dari UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 sampai saat menjelang digantinya dengan UU No 32 Tahun 2004 belum juga dikeluarkan oleh pemerintah, misalnya peraturan pelaksana tentang urusan otonomi untuk Kabupaten/Kota. Tetapi pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden No 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan

Keputusan Meteri Dalam Negeri No 130-60 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota. Di samping itu, ada juga sejumlah peraturan pelaksana yang ditolak oleh daerah karena disinyalir materi muatan peraturan-peraturan tersebut bertentangan dengan substansi UUPD maupun UUPKPD, bahkan cenderung mengalami resentralisasi.⁵⁴⁸

Namun demikian, harus diakui bahwa keberadaan UU No 22 Tahun 1999 tidak luput dari berbagai macam masalah ketika diimplementasikan ke lapangan. Dari berbagai macam problematika sebagaimana telah penulis paparkan dalam BAB terdahulu, setidaknya ada dua masalah yang paling sering dikait-kaitkan ketika membahas UU No 22 Tahun 1999 ini, yaitu: *Pertama*, masalah hubungan Kepala Daerah dan DPRD. UU No 22 Tahun 1999 mengatur bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD maka secara otomatis bertanggung jawab kepada DPRD. Pemilihan yang dilakukan oleh DPRD dan pertanggungjawaban kepada DPRD ini ternyata dalam prakteknya dimanfaatkan oleh DPRD untuk “memeras” kepala daerah. Anggota DPRD kerap mematok suaranya dengan harga tertentu yang sangat tinggi kepada calon kepala daerah, serta mengharuskan Kepala Daerah membayar mahar tertentu apabila laporan pertanggungjawabannya akan diterima oleh DPRD. Kondisi ini telah meningkatkan secara drastis kuantitas praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di tingkat daerah.

⁵⁴⁸ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat... Op.Cit.* hlm. 73.

kedua, masalah hubungan kepala daerah provinsi yaitu gubernur dengan kepala daerah kabupaten/kota yaitu bupati/walikota. Dalam UU No 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa tidak ada hubungan hierarkis antara bupati/walikota dengan gubernur, yang dalam prakteknya menjadikan bupati/walikota merasa bukan bawahan gubernur sehingga tidak perlu mengikuti instruksi gubernur. Hal ini tentu saja menyulitkan jalannya pemerintahan, karena sebagai kepala daerah provinsi, gubernur tentu membutuhkan koordinasi dengan bupati/walikota terkait berbagai macam persoalan, mulai dari pembangunan, perekonomian, kebudayaan, dan lain sebagainya.

Tetapi menurut hemat penulis, berbagai problematika di atas bukan disebabkan oleh substansi undang-undang yang buruk. Bagaimanapun keberadaan UU No 22 Tahun 1999 telah memberikan otonomi yang sebenarnya yaitu berupa kemandirian dan kebebasan untuk mengatur urusan daerahnya sendiri kepada pemerintah daerah. Namun masalah-masalah itu lebih disebabkan oleh kondisi masyarakat yang masih sangat kental dengan praktek otoritarianisme peninggalan orde baru. Idealnya memang, UU No 22 Tahun 1999 ini diterapkan bersamaan dengan pelaksanaan demokratisasi. Jadi saat masyarakat dan pemerintah secara mayoritas telah memahami dan menjalankan prinsip-prinsip demokrasi, pelaksanaan UU No 22 Tahun 1999 pasti akan lebih baik.

B. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam UU No 32 Tahun 2004

1. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur

Sama dengan beberapa undang-undang yang lain, kelahiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ini baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis, adalah sebagai koreksi terhadap apa yang dianggap oleh para pembuat undang-undang kelemahan dari undang-undang sebelumnya, dalam konsiderans menimbang dinyatakan:

- a. bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan. daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan

otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;

- c. bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan pada huruf a, huruf b, dan huruf c perlu ditetapkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

Konsep otonomi luas yang nyata, luas, dan bertanggung jawab berdasarkan UU No 22 Tahun 1999 pada implementasinya lebih bertumpu pada sisi otonomi yang nyata dan luas saja dengan persepsi yang beragam. Persepsi yang kurang tepat, dalam pelaksanaannya menimbulkan implikasi yang melampaui koridor otonomi dalam kerangka kesatuan. Karena otonomi yang luas, mereka menganggap daerah dapat dengan leluasa dalam penyelenggaraan pemerintahan, daerah dapat melakukan pengaturan sekehendaknya, tanpa adanya kepedulian terhadap ketentuan yang lebih tinggi. Sedangkan aspek otonomi yang bertanggungjawab cenderung kurang mendapatkan perhatian yang serius dari daerah dan cenderung dikesampingkan dalam pelaksanaannya yang seharusnya diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁵⁴⁹

Otonomi yang seharusnya berjalan dalam bingkai sistem negara kesatuan, yang mensyaratkan harmonisasi dalam hubungan pusat dan daerah

⁵⁴⁹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Op.Cit.* hlm. 116-117.

cenderung dipahami “kebablasan” sebagai *separation* (terpisah antara pusat dan daerah). Sehingga UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 dalam praktik mengarah pada *quasi sovereignty*. Bunyamin Hoessein menengarai fenomena tersebut dalam sejumlah indikator. *Pertama*, terdapat anggapan di kalangan elit lokal mengenai hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi yang bersifat dikotomi, dan tidak bersifat kontinum.

Kedua, terdapatnya anggapan mengenai wewenang yang utuh dan sepenuhnya dari daerah otonom dari berbagai urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang secara eksplisit menjadi kompetensi pemerintah. *Ketiga*, terdapatnya tuntutan elit formal lokal terhadap semua asset pemerintah yang berada di wilayah daerah otonom. *Keempat*, pengingkaran terhadap semua bentuk pengendalian dan kontrol pemerintah yang diatur dalam kerangka umum. *Kelima*, penampilan berbagai keputusan menteri sebagai kebijakan yang harus dipatuhi.⁵⁵⁰

Kecenderungan negatif di atas memunculkan gerakan sentripugal dan mendorong tumbuhnya etnosentrisme di ranah politik lokal. Gejala demikian memperkuat alasan lama yang dipegang di kalangan elit nasional tertentu bahwa desentralisasi berpotensi ke arah disintegrasi bangsa dan wilayah nasional. Sebuah pandangan yang sinis dan cenderung antipasti terhadap desentralisasi.

Problematika yang terjadi pada implementasi UU No 22 Tahun 1999 dianggap oleh pemerintah sebagai akibat dari kelemahan pada substansi UU

⁵⁵⁰ Bunyamin Hoessein, *Op.Cit.* hlm. 211.

tersebut yang terlalu liberal. Padahal problem utama munculnya berbagai masalah yang timbul dalam penerapan UU tersebut adalah kurangnya demokratisasi yang dimiliki oleh pemerintah dan masyarakat. Berpegang pada alasan itu, akhirnya langkah yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mencabut UU No 22 Tahun 1999 dan menggantinya dengan UU No 32 Tahun 2004 yang menurut mereka merupakan perbaikan dari UU No 22 Tahun 1999 namun pada kenyataannya substansi UU tersebut adalah sebagai upaya resentralisasi, karena beberapa kewenangan yang dimiliki oleh daerah ditarik kembali ke pusat.

1. Susunan Pemerintah Daerah

Jika dalam UU No 22 Tahun 1999, susunan pemerintah daerah sejajar dengan DPRD. Bahkan DPRD memiliki kewenangan yang sangat besar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun dalam UU No 32 Tahun 2004, telah dilakukan pengurangan/pembatasan yang drastis, hal ini disesuaikan dengan keberadaan UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah ini tidak menentukan judul tentang “Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah” melainkan diganti dengan rumusan “Penyelenggaraan Pemerintahan” yang diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 22, yang dalam UU sebelumnya susunan pemerintah daerah ini diatur dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 29. Di mana DPRD diposisikan sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah

sebagai badan eksekutif daerah. Keberadaan Pasal 14 UU No 22 Tahun 1999 ini merupakan koreksi total atas Pasal 13 UU No 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD.

Pada prinsipnya undang-undang pemerintah daerah yang berlaku sebelumnya adalah tolak ukur dari setiap perubahan undang-undang pemerintah daerah berikutnya baik ditinjau dari segi yuridis, politis, dan sosiologis. Sesuai dengan kondisi politik saat itu, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka rumusan tentang kedudukan DPRD mengalami perubahan mendasar. Hampir sama dengan pada masa berlakunya UU No 5 Tahun 1974. Artinya secara umum, dengan disahkannya undang-undang ini telah menyatakan adanya upaya resentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini misalnya, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah:

- a. Pemerintah Daerah Provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi;*
- b. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.*

Lalu dalam Pasal 39 dan Pasal 40 UU No 32 Tahun 2004 disebutkan:

Pasal 39

Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Pasal 40

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah

Pasal 41

DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Dari ketentuan di atas memang cukup membingungkan peranan DPRD di daerah, terjadi dualisme sekaligus dalam penentuan posisi DPRD apakah sebagai badan legislatif atau bagian dari eksekutif. Hal itu karena disebutkan bahwa DPRD adalah wakil rakyat yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, namun di sisi lain juga disebutkan bahwa DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintah daerah. Akan lebih membingungkan apabila kita cermati bunyi Pasal 42 UU ini, yang menyebutkan:

Pasal 42

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;*
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;*
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;*
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri*

- Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;*
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;*
 - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;*
 - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;*
 - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;*
 - i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;*
 - j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;*
 - k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.*
- (2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.*

Dari keterangan dalam Pasal 42 di atas, menjadi tidak jelas dimana sebenarnya posisi DPRD. Pada masa orde baru melalui UU No 5 Tahun 1974, DPRD dibuat tidak berdaya dan hanya menjadi tukang stempel kebijakan pemerintah saja. Dan kini, melalui UU No 32 Tahun 2004 ini sepertinya sejarah itu terulang. Kewenangan besar pemerintah daerah yang menjadi salah satu tuntutan reformasi ternyata mulai dikurangi satu persatu dalam peraturan perundang-undangan.

Susunan dan keanggotaan DPRD provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 52 dan 56 UU No 22 Tahun 2003 Jo. Pasal 290 dan 294 UU

No 27 Tahun 2009. Menyebutkan “*DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan pemilihan umum*”. Sedangkan anggota DPRD yang diangkat dari TNI/POLRI ditiadakan sejak pemilu 2004. Dalam rangka penyesuaian anggota DPRD Provinsi ditetapkan sejumlah sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) orang sebanyak-banyaknya 100 (seratus) orang. Keanggotaan DPRD Provinsi diresmikan dengan Keputusan Mendagri atas nama presiden. Anggota DPRD Provinsi berdomisili di Ibu Kota Provinsi yang bersangkutan. Masa jabatan DPRD Provinsi adalah 5 Tahun dan berakhir saat anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah atau janji.

Adapun susunan dan keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 68 dan 72 UU No 22 Tahun 2003 Jo. Pasal 41 dan 345, pada prinsipnya sama dengan DPRD Provinsi. Kecuali Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah 45 (empat puluh lima) orang. Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan oleh Gubernur atas nama Presiden dan berdomisili di Ibukota Kabupaten/Kota yang bersangkutan selama masa jabatannya.

Sementara untuk kepala Daerah, berdasarkan Pasal 24 UU No 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut dengan kepala daerah dimaksud untuk provinsi disebut gubernur, kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Masing-masing kepala daerah dibantu oleh wakil

kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pengajuan acara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pasca amandemen menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Frasa demokratis ini kemudian dalam UU No 32 Tahun 2004 ini diterjemahkan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat. Ini merupakan koreksi atas Undang-Undang No 22 Tahun 1999 yang masih meletakkan pemilihan kepala daerah di tangan DPRD. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tatacaranya ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, bahwa pasangan calon kepala daerah baik yang diajukan oleh partai politik maupun gabungan partai politik peserta pemilu yang memperoleh kursi tertentu dalam DPRD dan/atau memperoleh dukungan suara dalam pemilu legislatif dalam jumlah tertentu.

2. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur

Prinsip yang digunakan dalam UU No 32 Tahun 2004 ini adalah prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang di luar urusan pemerintah pusat. Daerah mempunyai kewenangan untuk membentuk kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Negara adalah suatu sistem, maka pemerintah daerah adalah subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat dasar dari struktur negara. Pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Masing-masing badan atau lembaga menjalankan peranannya sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Pemerintah daerah dan DPRD merupakan satu kesatuan yang integral yang memberikan pelayanan publik sesuai dengan ketentuan hukum yang diamanatkan UUD.

Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Adapun kepala daerah provinsi disebut Gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, dan kepala daerah kota disebut walikota. Masing-masing kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Dalam Pasal 24 ayat disebutkan:

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.*
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.*
- (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dlbantu oleh satu orang wakil kepala daerah.*
- (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.*
- (5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.*

Rumusan yang tidak jauh berbeda dengan undang-undang sebelumnya dimana gubernur dinyatakan sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah pusat di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali, pelaksanaan tugas, dan fungsi pemerintahan termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintah kabupaten dan kota secara nyata. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 poin 8, "*Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu*". Sementara pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah hampir sama dengan UU sebelumnya, hanya saja setelah TNI dan POLRI dipisahkan secara institusi, maka tugas pertahanan dan keamananpun dipisahkan. Pertahanan menjadi ranah kewenangan TNI dan keamanan menjadi kewenangan POLRI. Secara cukup rinci, pembagian urusan pemerintahan ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 10 UU No 32 Tahun 2004,

Pasal 10

- (1) *Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.*
- (2) *Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk*

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. politik luar negeri;*
- b. pertahanan;*
- c. keamanan;*
- d. yustisi;*
- e. moneter dan fiskal nasional; dan*
- f. agama.*

(4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa

(5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;*
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau*
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.*

Tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala Daerah, di dalam UU No 32 Tahun 2004 dijelaskan dalam Pasal 25 dan 26, selain tugas dan wewenang kepala daerah, diatur juga tugas dan wewenang wakil kepala daerah, yaitu:

Pasal 25

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;*
- b. mengajukan rancangan Perda;*
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;*
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;*
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;*
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan*
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 26

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;*
- b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;*
- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;*
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;*
- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;*

- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
 - g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

UU No 32 Tahun 2004 ini juga telah membagi kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dengan rinci. Pembagian secara rinci ini sebenarnya bertentangan dengan asas pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, mengingat salah satu asas otonomi daerah adalah pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Dengan penentuan secara rinci tersebut, maka makna seluas-luasnya menjadi tidak ada. Dalam Pasal 13 dijelaskan:

- (1) *Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:*
- a. *perencanaan dan pengendalian pembangunan;*
 - b. *perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;*
 - c. *penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;*
 - d. *penyediaan sarana dan prasarana umum;*
 - e. *penanganan bidang kesehatan;*
 - f. *penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;*
 - g. *penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;*
 - h. *pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;*
 - i. *fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;*
 - j. *pengendalian lingkungan hidup;*
 - k. *pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;*
 - l. *pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;*
 - m. *pelayanan administrasi umum pemerintahan;*
 - n. *pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;*
 - o. *penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan*

- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.*

Pasal 14

- (1) *Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:*
- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;*
 - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;*
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;*
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;*
 - e. penanganan bidang kesehatan;*
 - f. penyelenggaraan pendidikan;*
 - g. penanggulangan masalah sosial;*
 - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;*
 - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;*
 - j. pengendalian lingkungan hidup;*
 - k. pelayanan pertanahan;*
 - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;*
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;*
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal;*
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan*
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.*

Ketentuan di atas cukup membingungkan mengingat sangat besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur. Padahal otonomi yang luas berada pada daerah kabupaten/kota, sedangkan daerah provinsi hanya pelaksana otonomi terbatas, karena Gubernur adalah wakil pemerintah pusat di daerah yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan. Keberadaan pasal ini membuka peluang terjadinya konflik antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota karena

berebut kewenangan. Secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah provinsi pada hakikatnya tidak memiliki wilayah kekuasaan, mengingat pada tataran terendah dipegang oleh pemerintah kabupaten/kota. Artinya seharusnya untuk seluruh aktifitas yang dilakukan di wilayah kabupaten/kota harus atas seizin Bupati/Walikota.

Apalagi jika dikaitkan dengan posisi Gubernur sebagai wakil pusat di daerah, seharusnya Gubernur tidak memiliki kewenangan yang begitu besar. Dalam Pasal 37 dijelaskan:

- (1) *Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.*
- (2) *Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.*

Pasal 38

- (1) *Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang:*
 - a. *pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/Kota;*
 - b. *koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;*
 - c. *koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.*

Kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seharusnya fokus pada hal-hal yang bersifat lintas kabupaten/kota, atau membantu daerah kabupaten/kota yang belum mampu menjalankan otonomi, tidak diberikan kewenangan yang besar seperti yang diatur dalam Pasal 13 di atas.

Kewenangan lain yang dimiliki oleh Gubernur adalah pengelolaan wilayah laut, seperti disebutkan dalam Pasal 18 yang berbunyi:

- (1) Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut*
- (2) Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- (3) Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;*
 - b. pengaturan administratif;*
 - c. pengaturan tata ruang;*
 - d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;*
 - e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan*
 - f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.*
- (4) Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.*
- (5) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya. Di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.*
- (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil. (7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3),*

ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundangperundangan.

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 ini mempertegas pembagian laut antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah Provinsi diberi kewenangan untuk mengelola daerah laut sepanjang 12 mil diukur dari garis pinggir pantai, sedangkan pemerintah kabupaten/kota 1/3 dari 13 mil itu. Ketentuan ini sebenarnya masih menunjukkan ketidakadilan, mengingat kecilnya wilayah laut yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota padahal seperti yang telah penulis sampaikan sebelumnya, bahwa penyelenggara otonomi utuh adalah pemerintah kabupaten/kota, sedangkan pemerintah provinsi adalah wakil pusat di daerah.

Sebagai pelaksana jalannya pemerintahan yang tujuan utamanya adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat serta tujuan lain sebagai mana yang tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, pemerintah daerah memiliki hak dan kewajiban. Dalam Pasal 21 dan 22 dijelaskan mengenai hak dan kewajiban daerah, namun tidak secara rinci karena keberadaan hak dan kewajiban ini erat kaitannya dengan UU lain yang juga mengatur objek yang sama. Misalnya tentang hak memungut pajak dan retribusi daerah telah diatur tersendiri dalam UU Pajak. Adapun ketentuan dalam Pasal 21 dan 22 itu adalah:

Pasal 21

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan perundangundangan.

Pasal 22

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ketentuan di atas mendapatkan banyak kritikan dari banyak pihak, *pertama*, mengenai hak daerah yang meskipun ketentuan dalam undang-undang ini sudah cukup baik, namun kenyataannya dalam prakteknya atau dalam ketentuan UU lain yang berkaitan dengan itu, daerah sangat dirugikan. Sebagai contoh misalnya, UU ini mensyaratkan pembagian kekayaan alam yang adil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, namun kenyataannya kekayaan yang dimiliki oleh daerah tetap diangkut ke pusat dan tidak dinikmati oleh daerah.⁵⁵¹ *Kedua*, tentang kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah daerah, ketentuan terkait dengan kewajiban daerah dalam Pasal 22 di atas tidak sejalan dengan prinsip otonomi. Prinsip otonomi menurut Bagir Manan, adalah kemandirian dan kebebasan daerah untuk menjalankan urusan pemerintah daerah. Namun dalam UU di atas lebih mengedepankan persatuan dan kesatuan NKRI, hal ini seolah menunjukkan kedaulatan tertinggi bukan berada pada rakyat melainkan berada pada negara. Maksudnya, dengan adanya pasal ini mengisyaratkan bahwa kedaulatan tidak berada di tangan rakyat melainkan di tangan negara.⁵⁵²

Pasal 1 ayat 2 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dengan tegas menyatakan bahwa, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*”. Maknanya adalah bahwa kekuasaan yang tertinggi di tangan rakyat, negara dibentuk atas kehendak rakyat oleh

⁵⁵¹ Mengenai hal ini akan penulis jabarkan dalam subbab berikutnya.

⁵⁵² Beberapa referensi yang membahas kuatnya pengaruh negara dalam UU Pemerintah Daerah ini adalah Syahda Guruh Langkah Samudra dalam bukunya *Menimbang Otonomi VS Federal*.

karena itu negara selain harus melindungi rakyat juga harus mengusahakan kesejahteraan rakyat. Kebijakan yang dikeluarkan oleh negara harus mendahulukan kepentingan-kepentingan rakyat serta keputusan tertinggi ada di tangan rakyat. Namun, dengan adanya UU No 32 Tahun 2004 ini menjadi kan negara lebih berkuasa, seolah-olah keberadaan rakyat adalah untuk melayani negara dan kepentingan negara harus didahulukan. Kenyataan ini lalu kembali dipertegas dalam Pasal 27 yang berbunyi:

(1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;*
- c. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;*
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;*
- e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;*
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;*
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;*
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.*
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;*
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;*
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.*

- (2) *Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat. (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.*
- (3) *Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.*
- (4) *Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- (5) *Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.*

Banyaknya kewajiban yang diberikan kepada daerah, di satu sisi memang akan meningkatkan tanggung jawab pemerintah daerah, namun di sisi lain keberadaan kewajiban yang sangat luas ini menghilangkan esensi atau hakikat dari otonomi daerah itu sendiri yaitu kemandirian dan kebebasan. Jika ditinjau dari segi ini, maka keberadaan UU No 32 Tahun 2004 ini tidak jauh berbeda dengan UU No 5 Tahun 1974 yang memaknai otonomi daerah sebagai kewajiban pemerintah daerah. Dari ketentuan Pasal 27 ayat 2 di atas dapat dilihat masih besarnya pengaruh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah wajib memberikan laporan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan

pemerintahan. Dari beberapa ketentuan yang telah penulis paparkan di atas, maka banyak pihak yang beranggapan bahwa UU ini mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan dikembalikan ke pusat (resentralisasi).

3. Implikasi Pergeseran Kedudukan dan Kewenangan Gubernur terhadap Hubungan Pusat dan Daerah

Logika yang dibangun pada saat membentuk UU No 32 Tahun 2004 ini adalah menyempurnakan kekurangan atau kelemahan yang terdapat dalam UU No 22 Tahun 1999, karena sebagaimana telah penulis sampaikan dalam pembahasan terdahulu bahwa UU No 22 Tahun 1999 dalam prakteknya ternyata menimbulkan berbagai macam persoalan. Menurut penulis, penyebab utama dari kegagalan UU No 22 Tahun 1999 itu adalah karena demokratisasi yang diterapkan oleh pemerintah baru pada tataran prosedural bukan substansial. Birokrasi yang korup masih tetap hidup dan turut mewarnai reformasi, sehingga UU No 22 Tahun 1999 yang sangat demokratis ini di “akali” baik melalui PP ataupun yang lainnya.

Beberapa perubahan yang cukup mendasar dari undang-undang ini adalah terkait hubungan Kepala Daerah dan DPRD. Jika dalam UU No 22 Tahun 1999 DPRD diposisikan sebagai badan legislatif daerah, memilih kepala daerah, menerima pertanggungjawaban kepala daerah. Maka dalam UU No 32 tahun 2004 ini tidak lagi demikian halnya, dalam UU ini dijelaskan bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah (serta

perangkat daerah) dan DPRD. Jadi posisi DPRD tidak lagi sebagai badan legislatif daerah melainkan menjadi bagian dari eksekutif daerah.⁵⁵³ Keberadaan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah, tentu konsekuensinya DPRD tidak lagi berhak memilih kepala daerah dan menerima pertanggungjawaban kepala daerah. Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui Pilkada dan pertanggungjawaban kepala daerah juga langsung kepada rakyat.

Secara umum, terdapat pengurangan yang signifikan terhadap kewenangan DPRD, padahal pemberian wewenang kepada DPRD dalam UU No 22 Tahun 1999 adalah untuk memberdayakan DPRD dan membangun sistem *check and balance*. Hal ini dilatar belakangi oleh kenyataan sebelumnya yaitu pada masa berlakunya UU No 5 Tahun 1974, DPRD tidak memiliki kewenangan berarti, bahkan kerap disebut sebagai “tukang stempel” kepala daerah. Kemudian dalam UU No 32 Tahun 2004 ini, kewenangan yang dimiliki oleh DPRD itu malah di ambil kembali oleh pemerintah pusat. DPRD diposisikan sebagai penyelenggara pemerintah daerah, artinya juga bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan. Ketentuan ini merupakan salah satu indikasi besarnya upaya resentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah dan DPRD dalam bentuk UU.

Lalu perubahan berikutnya, terkait dengan hubungan hierarki antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam UU No 22 Tahun 1999 dinyatakan dengan tegas

⁵⁵³ Beberapa ahli beranggapan bahwa, dalam negara kesatuan hanya terdapat satu badan legislatif yaitu di tingkat pusat. Berbeda halnya dengan negara federal yang selain memiliki legislatif di tingkat federal juga memiliki legislatif pada tingkat daerah (negara bagian).

bahwa pemerintah daerah kabupaten kota tidak memiliki hubungan hierarki dengan kepala daerah provinsi, maka bupati bukanlah bawahan gubernur. Norma tersebut telah disalah artikan sedemikian rupa sehingga bupati/walikota tidak lagi mengikuti instruksi dari gubernur dan hal ini tentu saja berdampak pada stagnannya pemerintahan. Oleh karena itu, dalam UU No 32 Tahun 2004 ini ketentuan itu dirubah, bupati adalah bawahan dari gubernur dan bahkan gubernur memiliki wewenang mengevaluasi jalannya pemerintahan di tingkat kabupaten/kota. Dalam Pasal 186 nampak sekali bentuk hierarki antara pemerintah daerah kabupaten/kota dengan pemerintah daerah provinsi. Dimana sebelumnya disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4) tentang hubungan antar tingkat pemerintahan ini.

Pasal 1

(4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.

Pasal 186

(1) Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

(2) Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (3) *Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota.*
- (4) *Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.*
- (5) *Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.*
- (6) *Gubernur menyampaikan hasil, evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.*

Kedua pasal di atas menggambarkan kedudukan Gubernur yang mulai menarik beberapa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Beberapa bidang otonomi mulai ditarik kembali ke pusat. Dalam kaca mata politik hukum, hal di atas merupakan suatu anomali, mengingat pasca reformasi tahun 1998 Indonesia telah memasuki babak baru dalam bidang kehidupan berbangsa dan bernegara.

Demokratisasi mulai diterapkan dalam berbagai bidang kehidupan, Hak Asasi Manusia diakui baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam kebijakan-kebijakan lainnya, dan berbagai bidang lainnya. Namun ironinya, UU No 32 Tahun 2004 ini malah tidak mencirikan produk hukum yang demokratis, ia lebih berisikan kepentingan-kepentingan elit politik saja.

Implikasi nyata dari lahirnya UU ini adalah gerak dari pemerintah kabupaten/kota menjadi terhambat, mengingat harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Gubernur. Makna otonomi seluas-luasnya semakin dipertanyakan, ditambah dengan banyaknya undang-undang sektoral yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang kerap kali bertentangan dengan peraturan daerah. Sementara pemerintah provinsi semakin jelas perannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang menjalankan asas dekonsentrasi.

Dalam hubungan keuanganpun menimbulkan beberapa masalah, meskipun pembagian kekayaan dan perpajakan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota telah ditentukan secara rinci. Namun, justru pembagian itu yang tidak mencerminkan keadilan. Daerah-daerah di Indonesia sebagian besar bahkan hampir seluruhnya adalah daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam, baik minyak bumi, batu bara, gas dan lain sebagainya. Namun, karena konsep bentuk negara yang diterapkan mengakibatkan seluruh kekayaan yang dimiliki oleh daerah tidak dinikmati oleh daerah,

melainkan diangkut seluruhnya ke pusat, untuk mendanai aktivitas pemerintahan pusat. Termasuk sistem perpajakan yang selama ini berjalan di Indonesia juga tidak berpihak pada kepentingan daerah. Pajak-pajak yang memiliki pemasukan besar didistribusikan ke pusat, sementara pajak dan retribusi yang pendapatannya kecil diberikan kepada daerah. Perimbangan keuangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak mencerminkan keadilan, hanya sekitar 29% pendapatan negara didistribusikan kepada sekitar 500 daerah di Indonesia, sedangkan 71% nya dinikmati oleh pusat. Sehingga dana yang disalurkan oleh pusat kepada daerah hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok (gaji pegawai dan biaya administrasi lain) saja, tidak ada sisa untuk melakukan pembangunan, kondisi ini terjadi di 90% pemerintah daerah di Indonesia. Berbalikan dengan keadaan itu, pemerintah pusat setiap tahunnya pasti selalu mengalami kelebihan anggaran, yang kerap kali di alokasikan untuk kegiatan-kegiatan yang tidak produktif hanya untuk menghabiskan anggaran yang tersedia.⁵⁵⁴

Bidang perpajakan juga manyiskan beberapa persoalan, juga terkait dengan keadilan. Dalam UU No 34 Tahun 2000 dijelaskan bahwa pajak daerah dibedakan menjadi dua golongan, yaitu:

1. Pajak Daerah Provinsi, meliputi:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor*
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor*

⁵⁵⁴ Kuliah Hukum Pajak dan Keuangan Negara, Dr. Jaka Sriyana. Pascasarjana Hukum UII Yogyakarta.

- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor*
 - d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan*
2. *Pajak Daerah Kabupaten, meliputi:*
- a. Pajak Hotel dan Restoran,*
 - b. Pajak Hiburan,*
 - c. Pajak Reklame,*
 - d. Pajak Penerangan Jalan,*
 - e. Pajak Pengambilan dan Pengelolaan Bahan Galian Golongan C*
 - f. Pajak Parkir*

Selain pajak yang ditetapkan di atas menjadi kewenangan pemerintah pusat seluruhnya, pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang. Jelas hal ini tidak memberikan keadilan terhadap pemerintah daerah, karena tidak semua daerah memiliki objek pajak yang sama. Misalnya di daerah perkotaan tentu hotel dan tempat hiburan tak terhitung jumlahnya, sementara daerah-daerah yang jauh dari perkotaan, hotel dan tempat hiburan sangat sedikit bahkan kalau pun ada sangat kecil sekali. Sedangkan sudah dapat diperhitungkan bahwa 80% daerah Indonesia adalah daerah yang masih tertinggal, tidak memiliki fasilitas seperti hotel, restaurant, reklame dan tempat hiburan karena memang mereka tidak membutuhkan itu, yang terpikirkan oleh masyarakat pedesaan adalah bagaimana memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Jika demikian halnya, maka secara otomatis daerah kabupaten kota di daerah-daerah terpencil tidak memiliki sumber pendapatan dari sektor pajak sama sekali, hanya mengharapkan pembagian dari pusat yang juga jumlahnya sangat kecil.

Dari beberapa catatan yang telah penulis paparkan di atas, jelas bagaimana terlihat bahwa kekuasaan eksekutif yang terpusat dan tertutup di bawah kontrol lembaga kepresidenan mengakibatkan krisis kultural dan sistemik, sehingga tidak mendukung berkembangnya fungsi sebagai lembaga kenegaraan, politik, dan sosial secara proporsional dan optimal. Mekanisme hubungan pusat dan daerah cenderung menganut sentralisasi kekuasaan dan pengambilan keputusan yang kurang sesuai dengan kondisi geografis dan demografis. Sampai pada penilaian kondisi pengembangan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan sikap mental serta kaderisasi pemimpin bangsa tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pola sentralistik dan neo foedalistik mendorong mengalirnya sumber daya manusia yang berkualitas ke pusat sehingga kurang memberi kesempatan pengembangan sumber daya manusia di daerah.

Al-Zastrouw Ng, menggambarkan keadaan kuatnya pusat menyebabkan lemahnya daerah menyatakan bahwa, “menguatnya birokrasi dan formalitas sistem, telah menjadikan rakyat terasing dari dunianya, berjarak dari penguasa sebagai pengemban amanat. Secara pelan namun sistematis rakyat mengalami *Passing Out* (keterlemparan) dari pusat kebijakan akibat kuatnya daya “*centripugal*” yang ditawarkan sistem.

Kepincangan kekuatan antara pusat dan daerah menjadi ancaman bagi negara dan tidak menjamin kelangsungan pertumbuhan negara. Kepincangan seperti itu harus dijawab dengan mengubah aksentuasi atau

polarisasi kekuatan yaitu dengan menyebarkan kekuatan yang dimiliki oleh pusat ke masing-masing daerah. penyebaran kekuatan yang seperti itu sesuai dengan prinsip-prinsip yang tumbuh seiring dengan berbagai perubahan dalam pendekatan tatanan kehidupan. Perubahan-perubahan yang menuntut wujud nyata dalam berbagai aspek kehidupan bangsa seperti pemerataan, demokratisasi, keterbukaan, keleluasaan dalam menyampaikan pendapat dan aspek yang sangat mendasar adalah desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan di dalam negara kesatuan Indonesia.⁵⁵⁵

Dalam tataran konsep, UU No 32 Tahun 2004 ini telah tampak melakukan pengurangan terhadap makna desentralisasi dan otonomi daerah. Jika dalam UU No 22 Tahun 2004 desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan otonomi daerah diartikan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Desentralisasi dan otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, artinya kewenangan itu demikian luasnya, mencakup seluruh kewenangan dalam aspek kehidupan baik sosial, politik, pemerintahan, hukum, dan lain sebagainya.

⁵⁵⁵ Al-Zastrouw Ng, *Reformasi Pemikiran, Respon Kontemplatif Terhadap Persoalan Kehidupan dan Budaya*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: LKPSM, 1998), hlm. 73.

Dalam UU No 32 Tahun 2004, desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dan otonomi daerah diartikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, desentralisasi dan otonomi tidak lagi diartikan sebagai kewenangan yang luas melainkan hanya terbatas pada hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Jadi makna otonomi dipersempit terbatas pada urusan pemerintahan saja, bukan segala hal yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat seperti halnya yang terdapat dalam UU No 22 Tahun 1999.

C. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam UU No. 23 Tahun 2014

1. Kedudukan dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Sama dengan beberapa undang-undang sebelumnya, UU No 23 Tahun 2014 ini pun lahir sebagai bentuk koreksi atas kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh UU No 32 Tahun 2004. Dan harus diakui bahwa keberadaan UU No 32 Tahun 2004 ini mengalami masalah baik dalam hal konsep maupun penerapannya. Dalam konsiderans menimbang dijelaskan latar belakang lahirnya UU No 23 Tahun 2004 ini yaitu:

- a. bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang;
- b. bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;
- d. bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

Juga sama dengan undang-undang sebelumnya, UU No 23 Tahun 2014 ini dibentuk dalam kondisi anomali. Dimana ketika itu, pemerintah

dan DPR berada dalam masa akhir jabatannya yang seharusnya tidak menentukan kebijakan yang sangat fundamental seperti halnya UU Pemerintah Daerah ini. Lebih dari itu, pembuatan UU ini sangat jauh dari demokratis, dalam artian sama sekali tidak melibatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Padahal partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan telah diakui eksistensinya dalam UU No 12 Tahun 2011. Dalam kacamata politik hukum, UU ini pun tidak luput dari anomali, karena seharusnya UU No 23 Tahun 2014 yang dibuat dalam kondisi konfigurasi politik yang demokratis ini adalah undang-undang yang responsif, namun kenyataannya tidak demikian. Sebagai bukti nyata baik atas proses pembuatan yang elitis maupun substansinya tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat adalah pasca setelah UU ini disahkan langsung mendapatkan penolakan bahkan kecaman dari berbagai pihak, yang kemudian berujung pada pengeluaran Perppu No 1 Tahun 2014 oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono.

Namun sayangnya, penolakan yang dilakukan ketika itu hanya terfokus pada Pemilihan Kepada Daerah (Pilkada) yang sebelumnya langsung oleh rakyat menjadi melalui badan perwakilan. Masyarakat sibuk berunjuk rasa menuntut agar pemilihan kepala daerah dikembalikan secara langsung, padahal banyak substansi lain dari UU ini yang bertentangan dengan HAM, demokrasi, dan bahkan cita-cita luhur Indonesia. Lebih dari itu semua, keberadaan UU Pemerintah Daerah yang sejatinya membingkai

desentralisasi agar menemukan bentuk idealnya, namun malah sebaliknya menarik kembali kewenangan pemerintah daerah ke pusat.

Melalui UU No 22 Tahun 1999 ada secercah harapan atas perkembangan otonomi daerah di Indonesia, dalam UU ini kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah begitu besar meski belum bisa dimanfaatkan oleh daerah sebagaimana mestinya karena tidak diimbangi dengan demokratisasi yang memadai. Namun keberadaan UU ini kemudian direduksi oleh keluarnya PP dari pemerintah yang sangat tidak sejalan dengan norma yang ditentukan dalam UU. PP yang dibentuk oleh pemerintah membatasi otonomi luas yang diamanatkan oleh UU, yang kemudian berakibat pada kecilnya ruang gerak pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan. Selain itu, keberadaan UU perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang meskipun sudah lebih baik dari kondisi sebelumnya, namun juga belum mencerminkan keadilan. Pasalnya pemerintah daerah yang sejatinya pelaksana otonomi secara utuh tidak dibarengi dengan pendistribusian keuangan yang memadai sehingga pelaksanaan pemerintahan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Keadaan ini akhirnya berakibat pada ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Kemudian lahir UU No 32 Tahun 2004, UU yang lahir pada masa konfigurasi politik Indonesia dapat digolongkan sebagai konfigurasi politik yang demokratis. Namun ironinya menurut banyak pihak, dan penelitian yang telah penulis lakukan, ternyata UU ini tidak bersifat responsif. Hal ini

dapat diketahui dari proses pembuatannya yang tidak melibatkan rakyat melainkan sangat elitis dan sarat akan kepentingan-kepentingan elit, juga dari substansinya yang banyak tidak relevan dengan prinsip otonomi. Kritik yang paling kuat terhadap UU ini adalah mulai ditariknya kembali kewenangan-kewenangan yang sejatinya dimiliki oleh pemerintah daerah⁵⁵⁶ ke pusat. Otonomi daerah yang sebelumnya dimaknai sebagai kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat diganti menjadi wewenang untuk mengurus urusan pemerintahan semata. Melalui UU ini otonomi sedikit demi sedikit ditarik kembali ke pusat, pemerintah beralasan keberadaan UU No 22 Tahun 1999 yang memberikan begitu besar kewenangan kepada pemerintah daerah berpotensi mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan memang harus diakui bahwa UU No 22 Tahun 1999 menyisakan beberapa persoalan. Namun demikian, persoalan-persoalan itu menurut penulis tidak tepat jika diselesaikan dengan menarik kembali otonomi daerah ke pusat. Pada tahun 2008 sempat muncul UU No 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, UU ini merubah UU No 32 Tahun 2004 namun tidak ada perubahan yang signifikan dan mendasar, hanya terkait dengan penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah dan beberapa hal lain. Oleh karena itu tidak penulis bahas dalam tulisan ini, selain itu juga karena penelitian penulis tidak terkait dengan materi yang dirubah dalam UU No 12 Tahun 2008 ini.

⁵⁵⁶ Khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota karena dalam UU ini otonomi utuh masih dijalankan oleh pemerintah Kabupaten/Kota.

Pasca disahkannya UU No 32 Tahun 2004 banyak pihak yang menolaknya, meskipun ada juga yang mendukungnya. Penarikan kembali kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom di satu sisi memang menjamin keamanan dan keutuhan NKRI, namun di sisi lain juga menghilangkan esensi dari otonomi itu sendiri. Padahal secara normatif otonomi daerah ada amanat konstitusi Indonesia. Sebagai jawaban atas problematika yang ditimbulkan oleh UU No 32 Tahun 2004 lahirlah UU No 23 Tahun 2014. Namun sayangnya, UU ini bukannya menjawab keluhan daerah agar otonomi luas diterapkan sebagai mana mestinya, tetapi malah semakin mengokohkan cengkaman pusat atas daerah dengan menarik kembali hampir semua kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh pemerintah kabupaten/kota. Dalam proses pembuatannya pun UU ini tidak luput dari banyak kritikan karena terkesan tergesa-gesa dan sembunyi-sembunyi. Partisipasi masyarakat yang esensinya menjadi ciri utama demokrasi tidak dilakukan, lebih dari itu kedaulatan rakyat yang menjadi amanat konstitusi pun dilanggar. Berbagai kritik muncul baik melalui media massa ataupun demonstrasi langsung, namun sayangnya kritik yang dilakukan saat itu hanya terfokus pada pemilihan kepala daerah, sehingga dengan mudah saat presiden mengeluarkan Perppu No 1 Tahun 2014 yang merubah ketentuan pemilihan kepala daerah, kritik dan penolakan terhadap substansi UU No 23 Tahun 2014 pun selesai. Padahal ada banyak sekali ketentuan dalam UU ini yang sangat merugikan daerah, otonomi daerah dikebiri sedemikian rupa sehingga daerah bahkan tidak mendapatkan apa-

apa. Apa gunanya pemilihan langsung diserahkan kepada rakyat tapi kewenangannya ditarik kembali ke pusat.

Menurut Bagir Manan secara teoritis sejatinya hubungan Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi didasarkan pada hal-hal berikut:⁵⁵⁷

a. Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara

Penyelenggaraan Pemerintahan harus berdasarkan prinsip kerakyatan yang di pimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Kata kerakyatan adalah paham demokrasi yaitu pemerintahan oleh rakyat, dari rayat, dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintah daerah harus diselenggarakan oleh rakyat daerah setempat berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan artinya bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan demokratis tersebut harus berdasarkan kearifan (*wisdom*), yaitu segala tindakan yang menghasilkan kedamaian (*peaceful*), bukan keributan. Dalam permusyawaratan/perwakilan artinya bahwa sistem demokrasi dalam pemerintahan daerah dapat diselenggarakan dalam permusyawaratan langsung seperti di desa yang menyelenggarakan demokrasi langsung maupun dalam sistem perwakilan dalam satuan pemerintahan yang lebih kompleks seperti pemerintah daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.

b. Pemeliharaan dan Pengembangan Prinsip-prinsip Pemerintahan Asli

⁵⁵⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 161-170. Lihat Mirza Nasution, *Op.Cit.* hlm. 245.

Penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa Indonesia tetapi harus memelihara dan mengembangkannya. Dalam UUD 1945 dan penjelasannya sangat jelas disebutkan bahwa daerah-daerah memiliki susunan asli yaitu bekas-bekas daerah swapraja dijadikan daerah istimewa dengan mengembangkannya menjadi pemerintahan daerah yang demokratis dan modern. Begitu juga dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat tersebut harus dihormati statusnya selanjutnya dikembangkan menjadi satuan pemerintahan modern berdasarkan demokrasi dengan berpegang teguh pada:

1) Ke-Bhinekaan

Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinekaan sesuai dengan semboyan "*Bhinneka Tunggal Ika*". Bhinneka artinya keragaman yaitu perbedaan budaya, adat istiadat, agama, suku, dan ras yang dimiliki bangsa Indonesia. keragaman inilah yang menjadi dasar persatuan, bukan persatuan untuk menjaga keragaman. Prinsip kebhinekaan tersebut ditegaskan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan cara menghormati, mengakui, dan mengembangkan susunan asli pemerintahan bangsa Indonesia. Hal ini secara administratif dituangkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial pada pemerintah daerah bukan dekonsentrasi. Dengan dekonsentrasi teritorial maka keragaman tersebut bisa

dipertahankan dan dikembangkan untuk memperkuat persatuan. Sehingga wujud bangunan bangsa Indonesia adalah keragaman dalam persatuan dan kesatuan dari perbedaan, bukan keragaman untuk persatuan dan kesatuan atas perbedaan.

2) Negara Hukum

Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan hukum dan demokrasi, hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Dua prinsip yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut melahirkan prinsip perencanaan kekuasaan dan prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial. Sesuai dengan UUD 1945 prinsip pemerincaran kekuasaan diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial. Desentralisasi dijalankan oleh badan-badan publik yaitu satuan daerah pemerintahan yang lebih rendah. Badan-badan tersebut adalah badan mandiri, pendukung wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang mandiri. Dengan demikian, kelengkapan pemerintahan desentralisasi tidak berada dalam kedudukan hubungan berjenjang (hierarkis) dengan organ-organ satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Hubungan antara satuan pemerintahan daerah dengan pemerintahan yang lebih atas adalah sama-sama badan publik dengan wewenang, tugas, dan tanggung jawab, sesuai dengan ketentuan yang disepakati.⁵⁵⁸

⁵⁵⁸ Lihat Mirza Nasution, *Ibid.* hlm. 247.

Keberadaan UU ini secara kelembagaan tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya, ada beberapa hal yang baru misalnya terkait Forkopimda yang menjadi wadah koordinasi pimpinan daerah dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan. Namun yang paling nampak dengan lahirnya UU ini adalah penarikan kembali kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota oleh pemerintah pusat. UU Pemerintah Daerah sebelumnya bahkan sejak UU Pemda masa orde baru menjadikan titik tekan otonomi daerah berada pada pemerintah kabupaten/kota, tetapi dalam UU terbaru ini, titik berat otonomi itu tidak lagi berada pada Pemerintah Kabupaten/Kota.

1. Susunan Pemerintahan Daerah

Menurut UU ini, penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Ketentuan ini tidak berbeda dengan UU No 32 Tahun 2004 yang memposisikan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan. Pasal 1 angka 2 berbunyi, *Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Dalam Pasal 1 angka 4 dinyatakan *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara*

Pemerintahan Daerah. ketentuan ini kemudian dipertegas lagi dalam Pasal 96, yang secara khusus membahas tugas, kedudukan, dan fungsi DPRD. Menyatakan, *DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi.* Lalu dalam Pasal 57 dinyatakan demikian, *Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.*

Secara lebih rinci kemudian ketentuan ini dipaparkan dalam ketentuan penjelasan yang secara lengkap menyebutkan, “Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas perda dan kebijakan daerah. dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka susunan,

kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi”.

Dalam Pasal 96 dijelaskan tentang fungsi DPRD yaitu

- (1) *DPRD provinsi mempunyai fungsi:*
 - a. *pembentukan Perda provinsi;*
 - b. *anggaran; dan*
 - c. *pengawasan.*
- (2) *Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi.*
- (3) *Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat.*

Sedangkan hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah dijelaskan dalam Pasal 207 yang berbunyi:

- (1) *Hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar.*
- (2) *Hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk:*
 - a. *persetujuan bersama dalam pembentukan Perda;*
 - b. *penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD;*
 - c. *persetujuan terhadap kerja sama yang akan dilakukan Pemerintah Daerah;*
 - d. *rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala;*
dan
 - e. *bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

(3) Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah.

Memaknai ketentuan di atas memang sangat menyulitkan, pasalnya di satu sisi DPRD diberikan kedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yaitu mitra pemerintah daerah dalam menjalankan kewajiban. Artinya DPRD bukan sebagai lembaga legislatif daerah melainkan bagian dari lembaga eksekutif daerah. Namun di sisi lain, kewenangan yang dimiliki oleh DPRD tidak sebagai lembaga legislatif melainkan sama halnya dengan kewenangan lembaga legislatif, yaitu legislasi, budget, dan kontrol. Ketentuan yang secara teoritis sangat membingungkan.

Ada wacana yang berkembang bahwa ketentuan yang mengeluarkan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah sebagaimana yang terdapat di dalam ketentuan UU No 22 Tahun 1999 adalah karena kekhawatiran akan timbulnya keinginan daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat dalam negara kesatuan hanya ada satu legislatif di tingkat pusat. Kekhawatiran ini sebenarnya berlebihan, karena menurut Ni'matul Huda,⁵⁵⁹ berdasarkan sejarah ketatanegaraan Indonesia, munculnya keinginan daerah untuk memisahkan diri itu adalah justru karena sentralisasi yang diterapkan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, pelimpahan kewenangan kepada daerah betapapun luasnya tidak akan

⁵⁵⁹ Wawancara dengan Ni'matul Huda, Oktober 2015 di Jogjakarta.

membuat daerah memisahkan diri, malah sebaliknya model pemerintahan yang sentralisasilah yang berkemungkinan besar menimbulkan tuntutan daerah untuk memisahkan diri dari NKRI.

Implikasi dari ketentuan ini adalah kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD, meskipun keberadaan DPRD adalah sebagai wakil dari rakyat, namun kedudukannya adalah sebagai penyelenggara pemerintahan bukan sebagai lembaga legislatif. Tetapi ironinya, pertanggungjawaban kepala daerah malah dilakukan kepada Presiden. Dalam ketentuan penjelasan dinyatakan, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas urusan pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu presiden adalah kewajiban menteri atas nama presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan

pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan.

Seperti yang telah penulis sampaikan sebelumnya, jika kita baca secara seksama ketentuan ini, maka UU ini telah menggeser kedaulatan. Jika dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Maksudnya kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, oleh karena itu rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi. Maka posisi negara adalah di bawah rakyat, karena rakyatlah yang membentuk negara. Namun, dalam UU 23 Tahun 2014 ini menjadikan kedaulatan di tangan negara, yaitu presiden sebagai penyelenggara pemerintahan. Pemerintah daerah yang dibentuk berdasarkan ketentuan yang dibuat oleh rakyat sejatinya bertanggung jawab sepenuhnya kepada rakyat bukan kepada negara. Negara memiliki tugas tersendiri untuk dipertanggungjawabkan.

Kalau kita perhatikan terlihat sangat nyata bagaimana perubahan kedudukan dan kewenangan DPRD dalam UU pemerintah daerah. Pada mulanya pasca reformasi DPRD melalui UU No 22 Tahun 1999 dikonstruksi sebagai lembaga legislatif daerah yang tentu saja sebagai wakil rakyat memiliki kewenangan yang besar untuk mengawasi pemerintahan. Kepala daerah secara tegas dinyatakan bertanggung jawab kepada DPRD dan DPRD berhak untuk menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban kepala daerah yang bersangkutan. Namun sayangnya, transisi yang terjadi di Indonesia tidak secara radikal menghapuskan sisa-sisa kekuasaan orde baru melainkan dilakukan melalui kompromi-kompromi elit politik, sehingga sisa-sisa orde baru masih tetap berkuasa yang tentu tetap menginginkan *status quo* atas model pemerintahan yang sentralistik.⁵⁶⁰ Konsekuensi nyata dari kondisi ini adalah demokratisasi yang menjadi syarat utama berhasilnya pemerintahan pasca reformasi tidak terjadi. Dalam kondisi masyarakat dan birokrasi yang tidak demokratis ini, tentu saja UU demokratis bagaimanapun idealnya tidak akan terlaksana, oleh karena itu penerapan UU No 22 Tahun 1999 mengalami banyak masalah yang akhirnya dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah (PP) yang bertolak belakang dengan UU sebagai payung hukumnya.

Permasalahan ini seharusnya diselesaikan oleh pemerintah dengan secara konkret melakukan demoratisasi baik terhadap substansi

⁵⁶⁰ Wawancara penulis dengan Ni'matul Huda, Rabu 11 November 2015.

hukum, struktur hukum, dan budaya hukum masyarakat.⁵⁶¹ Namun sayangnya, langkah yang dilakukan oleh pemerintah adalah justru dengan menarik kembali kewenangan-kewenangan DPRD itu yang secara normatif dikonkritkan dengan lahirnya UU No 32 Tahun 2004. Dalam UU ini kedudukan DPRD adalah sebagai unsur pemerintahan daerah, yang turut serta menjadi penyelenggara pemerintah daerah. Kemudian dalam UU Pemerintah Daerah terbaru yaitu UU No 23 Tahun 2014, model kedudukan DPRD masih tetap sama dengan UU sebelumnya yaitu menjadikan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Implikasi nyata atas perubahan ini memang menjadikan pemerintahan daerah berjalan secara aman dan damai namun menjadikan DPRD hanya sebagai “tukang stempel” semua kebijakan kepala daerah saja, seperti halnya yang terjadi pada masa orde baru.

2. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur

UU Pemerintahan Daerah sebelum UU No 23 Tahun 2014 ini secara keseluruhan meletakkan titik berat otonomi pada pemerintah kabupaten/Kota. Alasan utama atas kebijakan ini adalah karena pemerintah daerah kabupaten/kota lah yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat, maka mereka yang mengetahui kebutuhan dan kebijakan apa yang tepat bagi masyarakat yang bersangkutan. Namun, dalam UU No 23 Tahun 2014 ini, titik berat otonomi tidak lagi diletakkan pada pemerintahan kabupaten/kota, tetapi dipindahkan ke

⁵⁶¹ Konsepsi hukum ini di kenalkan oleh Lawrence M. Friedman dalam bukunya “*American Law, An Introduction*, W. W. Norton & Co. New York-London, 1984, hlm. 19-20.

pemerintah daerah provinsi. Hal ini dapat diketahui dari besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah provinsi dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, kewenangan pemerintah provinsi untuk membuat dasar atau acuan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota juga merupakan bukti pergeseran titik berat otonomi tersebut.

Dalam UU No 23 Tahun 2014 ini, kedudukan gubernur dapat diketahui dari Pasal 1 angka 3 dan 9 yang berbunyi: *Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.* Kemudian lebih dijelaskan dalam lagi dalam angka 9 yang menyatakan Gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat. *Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.* Lalu dipertegas lagi dalam Pasal 91 ayat (1), *Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*

Berdasarkan ketentuan di atas, secara lebih tegas dinyatakan bahwa kedudukan Gubernur adalah sebagai wakil dari pemerintah pusat, tidak ada satu pasal pun yang menjelaskan bahwa Gubernur adalah penyelenggara otonomi di tingkat provinsi. Hanya saja dalam beberapa pasal lain dijelaskan kedudukan Gubernur sebagai kepala daerah otonom di tingkat provinsi yang dapat diketahui melalui besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah provinsi. Dalam perspektif kedudukan Gubernur sebagai penyelenggara otonomi dan sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat ini telah dianut dalam UU pemerintah daerah yang sebelum-sebelumnya.

Kedudukan Gubernur sebagai penyelenggara otonomi daerah dibarengi dengan pendistribusian kewenangan yang sangat luas oleh UU No 23 Tahun 2014 ini. Berdasarkan kewenangan yang sangat luas itu, sehingga banyak kalangan yang berpendapat bahwa telah terjadi pergeseran titik berat otonomi yang sebelumnya berada pada daerah kabupaten/kota ke daerah provinsi.

Berbicara mengenai kewenangan pemerintah daerah, diawali dengan pemaknaan UU No 23 Tahun 2014 ini tentang pemerintah daerah, dalam Pasal 1 angka 2, *Pemerintahan Daerah dimaknai sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud*

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ada perbedaan mendasar dengan UU No 32 Tahun 2004, dimana UU ini memaknai Pemerintah Daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam UU No 32 Tahun 2004 ini masih dicantumkan frasa “dengan prinsip otonomi seluas-luasnya”, namun dalam UU No 23 Tahun 2004 frasa tersebut dihilangkan. Hal ini sebagai penanda awal terkait politik hukum yang dikehendaki oleh UU No 23 Tahun 2014 ini, dengan jelas terlihat adanya penarikan kembali kewenangan pemerintahan daerah ke pusat.

Kemudian Pasal 1 angka 6 memberikan definisi tentang otonomi daerah, yaitu *hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.* Titik tekan pemaknaan otonomi daerah dalam UU ini adalah “Urusan Pemerintahan”. Mengenai urusan pemerintahan, UU ini mengaturnya dalam BAB tersendiri secara jelas dan rinci, yaitu BAB IV dari Pasal 29 sampai dengan Pasal 25.

Secara umum, urusan pemerintahan diklasifikasikan dalam tiga bidang, yaitu: urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan

konkuren, dan urusan pemerintahan umum.⁵⁶² Secara lebih rinci pembagian urusan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Jadi urusan ini adalah urusan yang secara keseluruhan dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak memiliki wewenang sedikitpun untuk mengintervensinya. Keberadaan urusan ini adalah untuk menjaga keutuhan NKRI, karena pelimpahannya ke pemerintah daerah dapat mengganggu persatuan dan kesatuan NKRI serta sangat berpotensi munculnya tuntutan daerah untuk memerdekakan diri. Bahkan dalam negara federal sekalipun, urusan-urusan ini tidak diberikan kepada negara bagian sepenuhnya melainkan dijalankan oleh negara federal.

Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud di atas adalah:

1) Politik luar negeri, yang dimaksud dengan “urusan politik luar negeri” misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.

⁵⁶² Pasal 9 ayat (1) UU No 23 tahun 2015.

- 2) Pertahanan, yang dimaksud dengan “urusan pertahanan” misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya.
- 3) Keamanan, yang dimaksud dengan “urusan keamanan” misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya.
- 4) Yustisi, yang dimaksud dengan “urusan yustisi” misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.
- 5) Moneter dan fiskal nasional, Yang dimaksud dengan “urusan moneter dan fiskal nasional” adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang,

menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.

- 6) Agama, Yang dimaksud dengan “urusan agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakandalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

Tidak jauh berbeda dengan dua Undang-Undang Pemerintah Daerah sebelumnya yang juga memberikan kewenangan absolut yang menjadi wewenang mutlak pemerintah pusat. Namun ada yang berbeda dengan UU No 23 Tahun 2014 ini, yaitu dimana dalam Pasal 10 ayat (2) dinyatakan:

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:

- a. melaksanakan sendiri⁵⁶³; atau*
- b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.*

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 10 ayat (2) ini, maka pemerintah daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wakil dari pemerintah pusat dapat mengatur masalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama. Ketentuan ini merupakan wacana baru dalam dinamika hubungan

⁵⁶³ Yang dimaksud dengan “Pemerintah Pusat melaksanakan sendiri” adalah apabila urusan pemerintahan absolut dilaksanakan langsung oleh kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian.

pusat dan daerah di Indonesia, karena dalam UU pemerintah daerah sebelumnya belum pernah ada ketentuan yang seperti ini. Namun jika melihat kondisi politik nasional rasanya tidak mungkin pemerintah pusat akan melimpahkan urusan absolut ini kepada pemerintah daerah, mengingat yang terjadi selama ini justru sebaliknya, dimana kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah melalui UU kemudian di reduksi oleh pemerintah pusat melalui Peraturan Pemerintah (PP).

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 9 di atas adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. *Pertama*, urusan pemerintahan wajib. Urusan pemerintahan wajib ini masih dibagi lagi ke dalam urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar itu adalah pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial.⁵⁶⁴

Kemudian urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan

⁵⁶⁴ Pasal 12 ayat 1 UU No 23 Tahun 2014

dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olahraga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan. Sementara, urusan pemerintahan pilihan sebagaimana yang penulis maksud di atas adalah: kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energy dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi.

Kalau membaca ketentuan dalam Pasal 11 dan Pasal 12 UU No 23 Tahun 2014 ini, maka seolah-olah kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah sangat besar. Namun sayangnya tidak demikian, kewenangan-kewenangan itu kembali ditarik oleh pusat baik melalui UU yang mengatur kewenangan yang sama secara parsial ataupun melalui pasal-pasal selanjutnya setelah Pasal 11 dan Pasal 12 ini. Kewenangan yang direduksi dalam UU parsial misalnya, dalam UU No 23 Tahun 2014 ini dinyatakan bahwa urusan kehutanan adalah termasuk urusan pemerintahan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Namun di tingkat pusat, dibentuk juga UU Kehutanan yang mengatur masalah kehutanan. Hal yang seperti ini banyak sekali terjadi, dan karena posisi Peraturan Daerah berada di bawah UU maka secara otomatis Perda yang bersangkutan menjadi

batal karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga kerap kali suatu daerah yang akan memanfaatkan hutan di wilayahnya namun terkendala UU pusat yang menyatakan bahwa hutan itu termasuk hutan lindung sehingga tidak dapat dimanfaatkan dengan alasan apapun.

Bentuk reduksi lain atas kewenangan daerah dalam UU ini adalah dalam pasal-pasal berikutnya. Misalnya dalam Pasal 13 ayat (2) disebutkan:

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;*
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;*
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;*
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.*

Ketentuan ini tentu saja sangat merugikan pemerintah daerah provinsi sekaligus mengurangi kewenangan pemerintah daerah provinsi. Pemerintah pusat berwenang untuk menentukan suatu urusan pemerintahan akan dikelola oleh pemerintah pusat dengan alasan akan lebih efisien jika dikelola oleh pemerintah pusat, seperti yang di atur

dalam Pasal 13 ayat (2) di atas. Sedangkan pemerintah daerah mau tidak mau harus mengikuti ketentuan dari pemerintah pusat itu. Dengan ketentuan yang seperti demikian, dapat saja suatu urusan pemerintahan seharusnya menjadi kewenangan pemerintah daerah, namun karena alasan yang dapat dibenarkan oleh UU ini, maka urusan tersebut diambil oleh pemerintah pusat. Padahal sebelumnya telah disebutkan bahwa yang menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat adalah urusan pemerintahan absolut yang terdiri dari enam urusan di atas.

Kemudian dalam Pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa *Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi*. Dari pasal ini dinyatakan dengan jelas bahwa pemerintah pusat juga memiliki kewenangan dalam mengelola dan memanfaatkan bidang kehutanan, kelautan serta energy dan sumber daya mineral. Memang sebenarnya jika mengacu pada ketentuan Pasal 33 UUD dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan yang ada di atasnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun menurut Ni'matul Huda,⁵⁶⁵ hak menguasai oleh negara itu bukan berarti dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah pusat, namun juga didistribusikan ke pemerintah daerah. Apalagi tujuan utamanya adalah kemakmuran rakyat, oleh karena itu

⁵⁶⁵ Bahan Ajar Kuliah Hukum Pemerintah Daerah, Pascasarjana Hukum UII Yogyakarta.

pengelolaan oleh pemerintah daerah lebih memungkinkan untuk mencapai kemakmuran rakyat karena pemerintah daerahlah yang berhubungan langsung dengan rakyat.

Masih terkait Pasal 14 ini, pemerintah daerah kabupaten/kota yang sesungguhnya memiliki segala jenis kekayaan itu, karena letak hutan, laut, energy, dan mineral itu adalah di wilayah kabupaten/kota, jika menurut Pasal 14 ini tidak mendapatkan bagian. Padahal yang merasakan dampak dari pemanfaatan kekayaan itu baik berupa kerusakan lingkungan maupun dampak sosial lain adalah wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Kemudian dalam Pasal 16 dan Pasal 17, terdapat ketentuan yang semakin memperlihatkan keengganan pemerintah pusat untuk memberikan otonomi kepada pemerintah daerah, bahkan dapat dikatakan bahwa ketentuan itu adalah sebagai bentuk penolakan pemerintah pusat atas otonomi daerah. Dalam Pasal 16 dinyatakan bahwa pemerintah pusat berhak menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Kemudian dalam Pasal 17 disebutkan bahwa pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan daerah harus berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Jika terdapat suatu kebijakan yang tidak berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagai mana dimaksud, maka pemerintah pusat

membatalkan kebijakan tersebut. Secara lengkap ketentuan Pasal 16 dan 17 itu adalah sebagai berikut:

Pasal 16

- (1) *Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:*
 - a. *menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan*
 - b. *melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.*
- (2) *Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.*
- (3) *Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.*
- (4) *Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.*
- (5) *Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.*

Pasal 17

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.*
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.*
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*
- (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.*

Berdasarkan ketentuan di atas, maka sesungguhnya urusan pemerintahan konkuren pada hakikatnya bukanlah kewenangan pemerintah daerah. Memang, secara teknis pemerintah daerah adalah pelaksanaan urusan itu, namun pembuat yang sesungguhnya adalah pemerintah pusat. Hal ini karena pemerintah pusatlah yang membuat standar, norma dan lain sebagainya, lalu pemerintah daerah harus taat dan patuh pada norma-norma itu. Pertanyaannya adalah lalu dimana letak kewenangan otonom pemerintah daerah dalam menjalankan urusan konkuren tersebut? Pemerintah daerah bukan sebagai daerah otonom melainkan lebih sebagai “kuli” pemerintah pusat.

Jadi, jika suatu ketika pemerintah daerah mengeluarkan satu kebijakan yang sangat bermanfaat bagi masyarakat di daerah yang bersangkutan. Namun jika pemerintah pusat merasa bahwa kebijakan itu tidak sejalan dengan standar, norma, dan acuan yang telah mereka buat maka kebijakan itu dibatalkan oleh pemerintah pusat, dan pemerintah daerah tidak memiliki upaya hukum lain selain menerima keputusan pemerintah pusat itu.

Dari ketentuan di atas, nampak sekali bagaimana kedaulatan negara lebih di dahulukan dibandingkan dengan kedaulatan rakyat. Kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu daerah seharusnya bertanggung jawab penuh atas kesejahteraan masyarakat daerahnya, oleh karena itu harus diimbangi dengan pelimpahan kewenangan yang memadai kepada pemerintah daerah. Pemilihan langsung oleh rakyat seharusnya menjadi legitimasi bahwa atasan kepala daerah yang sesungguhnya adalah rakyat, bukan pemerintah pusat. Belum lagi jika ketentuan ini dimanfaatkan secara politis oleh seorang menteri, maka dapat saja segala kebijakan yang di ambil oleh kepala daerah dibatalkan oleh menteri dengan alasan yang politis, meski sepertinya berlebihan namun hal ini bukan tidak mungkin terjadi.

c. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Pasal 4

ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Dalam menafsirkan pasal ini, Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa kewenangan presiden menurut UUD sangatlah luas, segala bentuk urusan pemerintahan yang tidak disebutkan dalam UUD menjadi kewenangan presiden dan segala peraturan yang tidak terdapat dalam peraturan perundang-undangan menjadi kewenangan presiden untuk mengaturnya, ia menyebut teori ini dengan teori residu.⁵⁶⁶

Dalam UU No 23 Tahun 2014 ini, yang dimaksud dengan urusan pemerintahan umum meliputi tujuh komponen, yaitu:⁵⁶⁷

- 1) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- 4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan,

⁵⁶⁶ Mengenai hal ini, secara detail dapat dibaca dalam Hamid S. Attamimi, *Peraanan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, terutama dalam BAB III.

⁵⁶⁷ Pasal 23 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014.

- keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
 - 7) pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Meskipun urusan pemerintahan umum ini adalah kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, namun menurut Pasal 18 ayat (2) dan (5) juga dinyatakan bahwa Negara Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah kabupaten kota, masing-masing daerah itu menjalankan pemerintahan dengan otonomi yang seluas-luasnya. Maka, artinya bahwa kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh presiden, diberikan kepada tiap-tiap kepala daerah untuk menjadi kewenangan kepala daerah yang bersangkutan dalam menjalankannya. Pasal 25 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014 ini menyatakan bahwa urusan pemerintahan umum sebagaimana telah penulis paparkan di atas, dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Namun, tidak jelas bagaimana pembagian urusan pemerintahan umum ini, mengingat dalam Pasal 9 ayat (5) UU ini dinyatakan bahwa urusan pemerintahan umum adalah kewenangan presiden, tetapi dalam Pasal 25 ini bahwa pelaksanaan dari urusan pemerintahan umum ini adalah pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Jika tidak mengaitkannya dengan ketentuan dalam UUD 1945, memang sepertinya Pasal 9 dan Pasal 25 UU No 23 Tahun 2014 ini kontradiksi.

Lalu dalam Pasal 26, dijelaskan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum dibentuk Forum Koordinasi Pimpinan di Daerah yang selanjutnya disebut Forkopimda yaitu forum yang digunakan untuk membahas penyelenggaraan urusan pemerintahan umum. Forkopimda ini dibentuk pada tingkat provinsi yang diketuai oleh Gubernur, pada tingkat kabupaten/kota diketuai oleh bupati/walikota, dan pada tingkat kecamatan diketuai oleh camat. Keanggotaan Forkopimda provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari pimpinan DPRD, Pimpinan Kepolisian, Pimpinan Kejaksaan, dan Pimpinan Satuan Teritorial Tentara Nasional Indonesia pada masing-masing tingkatan. Sedangkan di tingkat kecamatan keanggotaannya terdiri dari pimpinan kepolisian dan pimpinan kewilayahan Tentara Nasional Indonesia di kecamatan.

Demikianlah pembagian urusan pemerintahan yang terbagi menjadi tiga urusan, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dalam Pasal 9 dijelaskan bahwa dari ketiga urusan pemerintahan tersebut dua diantaranya yaitu urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum adalah kewenangan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren dibagi antara kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota. Dari ketentuan ini saja sebenarnya sudah sangat ironis, pasalnya UU No 23

Tahun 2014 ini adalah UU tentang Pemerintah Daerah, namun isinya lebih banyak membahas mengenai kewenangan pemerintah pusat.

Pengaturan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota jika melihat ketentuan Pasal 12 sudah cukup luas meskipun sebenarnya jika kita kaitkan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya maka urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam UU ini masih sangat terbatas. Tetapi ternyata kewenangan urusan pemerintahan konkuren itu dalam pasal selanjutnya malah ditarik kembali ke pusat, dalam artian tidak menjadi kewenangan utuh pemerintah daerah. Dalam Pasal 16 disebutkan bahwa dalam menjalankan urusan pemerintahan konkuren, pemerintah pusat berwenang untuk membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria penyelenggaraan urusan pemerintahan umum. Pemerintah daerah wajib mentaati norma, standar, prosedur dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat tersebut, dan jika terdapat kebijakan pemerintah daerah yang tidak berpedoman pada norma, prosedur, standard an kriteria itu maka kebijakan tersebut dibatalkan oleh pusat. Jika demikian halnya maka sesungguhnya otonomi itu tidak ada sama sekali, karena semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus mengacu pada ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Daerah terikat dengan keinginan pemerintah pusat, kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah hakikatnya adalah kebijakan pemeirntah pusat.

Menurut hemat penulis, UU No 23 Tahun 2014 ini tidak memandang pemerintah daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom dan memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan sendiri. Melainkan memandang pemerintah daerah sebagai bawahan pemerintah pusat yang apabila suatu ketika terdapat urusan pemerintahan yang tidak dapat dilaksanakan oleh daerah, maka pemerintah pusat dapat melimpahkan urusan tersebut kepada pemerintah daerah. Terutama jika kita baca ketentuan dalam Pasal 1 angka 9 yang berbunyi, *Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.* Jika dalam UU Pemerintah sebelumnya dekonsentrasi diatur hanya sampai ke tingkat pemerintahan provinsi, sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah pelaksana otonomi utuh, namun dalam UU No 23 Tahun 2014 ini menentukan bahwa dekonsentrasi juga berlaku hingga ke tingkat kabupaten/kota. Maka artinya berdasarkan ketentuan ini, pelaksana otonomi utuh sudah tidak ada lagi,

Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 13 disebutkan, *Wilayah Administratif adalah wilayah kerja perangkat Pemerintah Pusat termasuk gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan*

Pemerintah Pusat di Daerah dan wilayah kerja gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di daerah. Kemudian kembali dijelaskan dalam Pasal 4 Ayat (2), *Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.* Artinya UU ini memandang pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi. Itulah mengapa sejak semula penulis mengatakan bahwa UU ini telah meniadakan otonomi daerah sama-sekali dan mengembalikan model pemerintahan ke sentralisasi dimana penentu segala kebijakan adalah pemerintah pusat semata.

Demikian pembagian urusan pemerintahan yang sangat merugikan pemerintah daerah, panarikan kewenangan terus menerus dilakukan pasca lahirnya UU No 22 Tahun 1999. UU ini meskipun sangat demokratis tetapi hanya sebagai kamufase pemerintah pusat saja akibat tuntutan reformasi dari seluruh masyarakat Indonesia. Model transisi pemerintahan yang terjadi di Indonesia menurut Ni'matul Huda, adalah model transisi pertengahan dimana lebih diwarnai oleh kompromi-kompromi oleh elit-elit politik sehingga output dari trasisi itupun tidak memuaskan masyarakat. Hal ini disebabkan oleh demokrasi yang kita rasakan saat ini masih kental dengan kepentingan-kepentingan

orang-orang yang mempertahankan *status quo* model pemerintahan orde baru.

2. Kedudukan dan Kewenangan Gubernur

Gubernur dalam UU No 23 Tahun 2014 ini memiliki dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai pelaksanaan pemerintahan daerah juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Mengenai kedudukan dan kewenangan ini, diatur dalam bagian ketiga yang secara khusus mengatur tentang kepala daerah dan wakil kepala daerah serta tugas, wewenang, serta haknya. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Kemudian Pasal 59 UU No 23 Tahun 2014 menyatakan setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kabupaten disebut bupati, dan kota disebut walikota. Masa jabatan kepala daerah sama dengan presiden yaitu lima tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Namun, dalam Pasal 63 ayat (1) disebutkan, kepala daerah dapat dibantu oleh wakil kepala daerah. Frasa “dapat” mengandung makna boleh ada dan boleh tidak. Artinya keberadaan wakil kepala daerah dalam UU ini bergantung kepada kepala daerah, jika kepala daerah memandang perlu maka ia dapat mengangkat wakil kepala

daerah, namun jika kepala daerah memandang tidak perlu maka ia dapat pula tidak mengangkat kepala daerah.

Pasal 65 ayat (1) dan (2) menentukan tugas dan kewenangan kepala daerah, yaitu:

Pasal 65

(1) *Kepala daerah mempunyai tugas:*

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;*
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;*
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;*
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;*
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan*
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

(2) *Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:*

- a. mengajukan rancangan Perda;*
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;*
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;*

- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;*
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Jika membaca kedua pasal di atas, maka tugas dan kewajiban utama kepala daerah khususnya gubernur adalah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan pemerintahan yang dimaksud adalah urusan pemerintahan konkuren sebagaimana yang telah penulis jabarkan di atas, yang dalam prakteknya sama sekali tidak menjadi kewenangan utuh dari gubernur. Melainkan terlebih dahulu harus mengikuti ketentuan-ketentuan berupa standar, norma, prosedur dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat. Setiap kebijakan yang diambil oleh gubernur dapat dibatalkan oleh presiden jika presiden beranggapan kebijakan itu bertentangan dengan ketentuan yang ditetapkan oleh presiden sebelumnya.

Selain itu, kerap kali kebijakan yang dikeluarkan oleh gubernur bertentangan dengan UU parsial yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Misalnya masalah kehutanan dan energi merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi untuk mengelolanya, namun kerap kali kebijakan gubernur atas pemanfaatan hutan dan energi tersebut bertentangan dengan UU kehutanan atau UU yang mengatur tentang energi. Maka tentu saja keberadaan kebijakan gubernur tersebut harus dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apalagi jika kita baca ketentuan dalam Pasal 67 dan Pasal 68, terdapat ketentuan yang sangat membingungkan, baik secara filosofi,

sosiologis, maupun yuridis. Dimana ditentukan bahwa Gubernur dapat diberhentikan secara tetap dari jabatannya oleh pemerintah pusat, dan bupati/walikota dapat diberhentikan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dari masa jabatannya. Pemberhentian ini dilakukan apabila gubernur tidak mengikuti program strategis nasional yang ditentukan oleh pusat. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan program strategis nasional adalah program yang ditetapkan Presiden sebagai program yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara lengkap pasal-pasal ini adalah sebagai berikut:

Pasal 67

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;*
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;*
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;*
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;*
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan*
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.*

Pasal 68

- (1) *Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf f dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.*
- (2) *Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara selama 3 (tiga) bulan.*
- (3) *Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah telah selesai menjalani pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tetap tidak melaksanakan program strategis nasional, yang bersangkutan diberhentikan sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.*

Secara filosofis, sebagai negara yang menganut kedaulatan rakyat dalam artian kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, maka segala kebijakan negara harus dari, oleh, dan untuk rakyat. Kedaulatan rakyat mengandung makna bahwa kepentingan rakyat harus berada di atas kepentingan negara sekalipun. Hal ini sejalan dengan tujuan NKRI dalam Pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Pada era modern ini, kedaulatan rakyat kerap kali dihadapkan dengan kedaulatan negara, di negara berkembang menurut Moh. Mahfud

MD⁵⁶⁸ kedaulatan rakyat atau demokrasi dan kedaulatan negara ini menjadi masalah tersendiri. Di mana kedaulatan rakyat atau demokrasi menghendaki agar rakyat diberikan kebebasan seutuhnya untuk berbicara, bertindak, dan berpendapat. Sementara di sisi lain kedaulatan negara tidak menghendaki demikian, negara harus bersatu dalam kesatuan tidak boleh ada hal-hal yang dapat mengancam keutuhan negara.

Keberadaan UU No 23 Tahun 2014, jika diperhatikan lebih mengedepankan kedaulatan negara dari pada kedaulatan rakyat. Kepentingan negara didahulukan meskipun harus mengorbankan kepentingan rakyat. Gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum harus dikorbankan kewenangannya demi menjamin keutuhan negara. Semua kebijakan yang dikeluarkan oleh gubernur harus sesuai dengan kehendak pemerintah pusat. Dalam konteks negara yang menjunjung tinggi demokrasi atau paham kerakyatan, sejatinya pemerintah daerah diberikan kebebasan yang luas dalam menjalankan dan mengurus urusan pemerintahannya.

Lebih lanjut dalam Pasal 69 UU No 23 Tahun 2014 ini, disebutkan bahwa selain memiliki kewajiban sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 67, pemerintah daerah juga wajib untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini digunakan

⁵⁶⁸ Sambutan Pada acara Seminar Nasional “Jejak Langkah Lafran Pane” di Pascasarjana FH UII Jogjakarta, 10 November 2015.

sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat. Selain melaporkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat, kepala daerah juga melaporkan laporan keterangan pertanggungjawaban ini kepada DPRD. Apabila kepala daerah tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud, akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh menteri untuk gubernur dan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, untuk bupati/walikota.⁵⁶⁹ Secara lebih lengkap peraturannya sebagai berikut.

Pasal 73

- (1) Kepala daerah yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur, sebagai wakil Pemerintah Pusat, untuk bupati/wali kota.*
- (2) Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.*
- (3) Dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2), DPRD provinsi dapat menggunakan*

⁵⁶⁹ Pasal 73 UU No 23 Tahun 2014.

hak interpelasi kepada gubernur dan DPRD kabupaten/kota dapat menggunakan hak interpelasi kepada bupati/wali kota.

- (4) Apabila penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak diterima, DPRD provinsi melaporkan gubernur kepada Menteri dan DPRD kabupaten/kota melaporkan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*
- (5) Berdasarkan laporan dari DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernur dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/wali kota.*
- (6) Apabila sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.*

Demikianlah beberapa kewenangan yang dimiliki oleh gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah, dan beberapa analisis kritis penulis. Kewenangan lain yang dimiliki oleh kepala daerah adalah terkait dengan pembuatan Perda dan APBD. Gubernur bersamaan dengan DPRD mengesahkan suatu Perda, serta perda yang telah disetujui bersama itu diberikan kepada sekretaris daerah untuk diundangkan dalam lembaran daerah.

Lalu beberapa kewenangan yang berkaitan dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat disebutkan dalam Pasal 92 UU No 23 Tahun 2014 ini. Dalam pasal ini disebutkan bahwa pelaksanaan

pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan berada di tangan presiden. Namun demikian, disebutkan pula bahwa dalam menjalankan tugasnya presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat ini, gubernur adalah atasan dari Bupati/Walikota.

Kaitannya dengan hal ini, telah terjadi pergeseran yang sangat signifikan. Dalam UU No 22 Tahun 1999, disebutkan bahwa kabupaten/kota tidak memiliki hubungan hierarki dengan provinsi, namun sebagai wakil pemerintah pusat, provinsi diberi kewenangan untuk melakukan koordinasi dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Lalu dalam UU No 32 Tahun 2004, pemerintah daerah provinsi diberikan kewenangan yang cukup besar dalam melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap jalannya pemerintahan di tingkat daerah. Kemudian dalam UU NO 23 Tahun 2014, pemerintah daerah provinsi diberikan kewenangan yang sangat besar, bahkan kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah (perda), memberikan sanksi, hingga memberhentikan bupati/walikota dari masa jabatannya.

Pergeseran ini yang pada mulanya mengindikasikan bahwa telah terjadi pergeseran titik tekan otonomi daerah. Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh gubernur, dan semakin kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh bupati/wali kota adalah salah satu faktor primer adanya indikasi tersebut. Namun, jika kita baca UU No 23 Tahun 2014 ini secara utuh dan menyeluruh, maka sesungguhnya pemerintah kabupaten/kota dan provinsi

sekaligus tidak memiliki kewenangan yang otonom sama sekali, bahkan bergantung pada pemerintah pusat. Pemerintah daerah provinsi misalnya dinyatakan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Frasa “wakil pemerintah” ini merupakan suatu tanda bahwa pemerintah daerah provinsi tidak melaksanakan otonomi secara utuh. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur memiliki kewenangan yang cukup besar yang seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi. Kewenangan-kewenangan itu di jelaskan dalam Pasal 91 ayat (1) sampai dengan (8), secara lengkap kewenangan-kewenangan itu sebagai berikut:

Pasal 91

- (1) *Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*
- (2) *Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:*
 - a. *mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;*
 - b. *melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;*
 - c. *memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;*
 - d. *melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD,*

- pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;*
- e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan*
 - f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:*
- a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;*
 - b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;*
 - c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;*
 - d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan*
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang:*
- a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar- Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;*
 - b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;*
 - c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;*
 - d. melantik bupati/wali kota;*

- e. *memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - f. *melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan*
 - g. *melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (5) *Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) dibebankan pada APBN.*
 - (6) *Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.*
 - (7) *Tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat didelegasikan kepada wakil gubernur.*
 - (8) *Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak keuangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diatur dengan peraturan pemerintah.*

Luasnya kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur ini, mulai dari memberikan persetujuan atas Perda tertentu, membatalkan Perda, memberikan sanksi dan lain sebagainya dapat mengganggu jalannya pemerintahan di daerah. Kebebasan dan kemandirian pemerintah daerah

kabupaten/kota menjadi hilang dan bergantung pada pemerintah provinsi dalam menjalankan urusan pemerintahan. Belum lagi ketentuan bahwa pemerintah daerah harus mentaati standar, norma, prosedur, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat terlebih dahulu.

Bentuk kewenangan lain yang dimiliki oleh gubernur selaku kepala pemerintah daerah provinsi adalah sebagaimana disebutkan di dalam Bab V mengenai Kewenangan Daerah Provinsi di Laut dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan. Kewenangan provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sudah di atur sejak dalam UU pemerintah daerah sebelumnya. Namun Kewenangan provinsi yang berciri kepulauan ini merupakan hal yang baru, yang tidak di atur dalam UU sebelumnya. Dalam Pasal 27 dan 28 disebutkan:

Bagian Kesatu

Kewenangan Daerah Provinsi di Laut

Pasal 27

- (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.*
- (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;*
 - b. pengaturan administratif;*
 - c. pengaturan tata ruang;*
 - d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan*
 - e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.*

- (3) *Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.*
- (4) *Apabila wilayah laut antardua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah provinsi tersebut.*
- (5) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.*

Bagian Kedua

Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan

Pasal 28

- (1) *Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27.*
- (2) *Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan.*
- (3) *Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.*

Menurut Ni'matul Huda, pelimpahan kewenangan kepada provinsi untuk mengelola daerah berciri kepulauan merupakan salah satu bentuk otonomi asimetris. Otonomi asimetris adalah bentuk pelaksanaan otonomi daerah yang tak sama dan tak sebangun, otonomi yang diberikan kepada

daerah disesuaikan dengan potensi apa yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Namun jika kita perhatikan secara seksama, maka pengelolaan daerah yang bercirikan kepulauan dan pengelolaan sumber daya laut ini tidak jauh berbeda dengan kewenangan yang lainnya, yaitu tidak terlepas dari intervensi pemerintah pusat dalam pelaksanaannya. Misalnya dalam Pasal 29 ayat (3) di atas disebutkan, penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah pemerintah daerah provinsi yang berciri kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Artinya pemerintah daerah provinsi tidak secara bebas mengeluarkan kebijakan terkait pengelolaan wilayah laut ini, melainkan harus tunduk pada ketentuan yang dibuat oleh pemerintah.

3. Implikasi Pergeseran Otonomi Daerah terhadap Hubungan Pusat dan Daerah

Hasil analisa dari penulis yang telah dipaparkan di atas, menunjukkan bagaimana pergeseran otonomi daerah dari pasca reformasi hingga saat ini. UU No 22 Tahun 1999 yang merupakan anak kandung dari reformasi tahun 1998 dapat dikatakan sebagai UU yang sangat demokratis. UU ini membalikkan 180° logika yang dibangun oleh UU sebelumnya, yaitu UU No 5 Tahun 1974 yang dinilai sangat sentralistis karena dibuat dalam suasana konfigurasi politik yang otoriter. UU No 22 Tahun 1999 ini memberikan kewenangan yang begitu luas kepada daerah, pemerintah daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk menjalankan

pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan NKRI sebagaimana dalam Pembukaan UUD1945. Meskipun memiliki substansi yang sangat demokratis, namun struktur dan kultur masyarakat ketika itu tidak mendukung terwujudnya pemerintahan yang demokratis, sehingga pengimplementasian UU ini di lapangan mengalami banyak persoalan.

Meskipun dalam konsepsi norma pada substansi UU dinilai sebagai UU yang demokratis atau responsif, namun karena tidak didukung oleh struktur dan kultur yang baik, akhirnya kewenangan dalam bentuk kebebasan dan kemandirian dalam UU No 22 Tahun 1999 ini, direduksi oleh pemerintah sendiri dalam Peraturan Pemerintah (PP) pelaksanaannya. Kewenangan itu kemudian ditarik kembali ke pusat, dan pemerintah daerah kembali mengalami apa yang disebut oleh Ni'matul Huda sebagai "pembodohan".

Dengan berbagai logika yang dibangun oleh pemerintah pusat bahwa UU No 22 Tahun 1999 ini memiliki berbagai macam kekurangan yang perlu untuk disempurnakan, akhirnya pada tahun 2004 keluarlah UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Namun ternyata, UU ini bukannya memperbaiki kekurangan yang ada pada UU No 22 Tahun 1999, melainkan mulai menarik kembali beberapa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah ke pusat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya kebijakan daerah yang terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan dari pusat, keberadaan DPRD yang tidak lagi sebagai badan legislatif di daerah, melainkan bagian

dari pemerintah daerah, munculnya kembali hubungan hierarki antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Kemudian pada tahun 2014, keluarlah UU No 23 Tahun 2014, yang merupakan perbaikan atas UU Pemerintah Daerah sebelumnya. Mulai dari pembuatannya UU ini memiliki banyak masalah, UU ini dibuat pada masa akhir pemerintahan eksekutif dan legislatif. Bahkan pembuatannya dilakukan pasca pemilu 2014, hal ini mengindikasikan betapa kuatnya kepentingan politik yang melatar belakanginya. Pembuatan UU ini menurut banyak pihak sangat tidak aspiratif, hampir tidak ada warga negara yang dilibatkan untuk pembuatannya bahkan hanya untuk sekedar *public hearing* sekalipun. Sehingga wajar saja jika pasca disahkan oleh Presiden SBY, UU ini langsung mendapatkan penolakan dari berbagai kalangan, demonstrasi terjadi dimana-mana, ditambah pemberitaan media atas penolakan masyarakat memaksa Presiden SBY untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No 1 Tahun 2014, yang berhasil meredakan berbagai gejolak yang sebelumnya timbul di masyarakat.

Namun sayangnya, tuntutan dan sekaligus penolakan yang dilakukan oleh masyarakat (Mahasiswa, akademisi, LSM, media, dan lain-lain) hanya terbatas pada pemilihan gubernur secara tidak langsung oleh DPRD saja. Berbagai aksi demonstrasi dan pemberitaan media terfokus pada tuntutan agar pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat bukan oleh DPRD. Masyarakat belum menyadari bahwa banyak substansi lain yang sangat

bertentangan dengan demokrasi dalam UU tersebut, yang bahkan dapat dikatakan UU Pemerintah Daerah ini justru mengeliminir kewenangan dari pemerintah daerah sendiri yang mengembalikan model pemerintahan sentralisasi seperti halnya masa pemerintahan orde baru. Beberapa indikator menguatnya resentralisasi itu diantaranya:

- a. Pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah daerah harus berpedoman pada norma, prosedur, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah pusat terlebih dahulu. Jika demikian halnya, maka sesungguhnya dimana hakikat otonomi daerah dalam UU ini?
- b. Banyaknya kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah namun harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat;
- c. Pelaksana dekonsentrasi tidak lagi hanya sampai pada tingkat provinsi, melainkan juga sampai pada tingkat kabupaten/kota;
- d. Wilayah administrasipun tidak hanya pemerintah daerah provinsi, namun juga pemerintah kabupaten/kota;
- e. Pengawasan yang begitu ketat oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, bahkan pemerintah daerah harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat atas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya;
- f. Pembatalan Perda yang dilakukan oleh pemerintah pusat, yang bahkan untuk perda-perda tertentu misalnya tentang APBD, harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat;

- g. Kewenangan pemerintah pusat untuk menjatuhkan sanksi kepada pemerintah daerah, baik sanksi administrasi, pembinaan, pemberhentian sementara dan lain sebagainya;
- h. Kewenangan pemerintah pusat untuk dapat memberhentikan kepala daerah dari masa jabatannya jika bertindak tidak sejalan dengan kebijakan presiden.

Ke delapan poin di atas menggambarkan bagaimana kuatnya pengaruh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Implikasi nyata dari lahirnya UU ini (meskipun saat ini belum terasa karena belum mencapai dua tahun) adalah hilangnya makna dan hakikat otonomi daerah itu sendiri. Meskipun dalam ketentuan umum masih disebutkan bahwa otonomi daerah dijalankan dengan seluas-luasnya, namun kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebaliknya ditarik semua ke pusat. Logikanya bagaimana mungkin otonomi tanpa kewenangan.

Jika mengacu pada pendapat Bagir Manan, bahwa inti dari otonomi adalah kebebasan dan kemandirian namun bukan kemerdekaan.⁵⁷⁰ Maka konsepsi otonomi daerah yang digariskan dalam UU No 23 Tahun 2014 ini sangat jauh dari otonomi yang demikian. Segala kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah harus mengacu pada ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Apabila ada kebijakan yang tidak berpedoman pada ketentuan itu, pemerintah pusat membatalkan kebijakan tersebut. Sejalan dengan pendapat Bagir Manan, Ridwa HR menyatakan ketentuan dalam

⁵⁷⁰ Mengenai hal ini, telah penulis paparkan dalam BAB II.

undang-undang ini tidak sejalan dengan konsepsi kewenangan dan otonomi, di mana seharusnya pemerintah daerah diberikan kebebasan dalam menjalankan pemerintahan tanpa intervensi yang begitu ketat dari pemerintah pusat.^{571\}

Dalam perspektif hukum administrasi, menurut SF Marbun, dalam hal delegasi saja *delegans* tidak boleh memberikan petunjuk-petunjuk khusus mengenai pelaksanaan wewenang yang akan didelegasikan itu.⁵⁷² Jika dalam hal delegasi saja demikian adanya, terlebih lagi dengan atribusi. Kewenangan yang dimiliki kepala daerah adalah bentuk atribusi, karena dilimpahkan oleh undang-undang langsung, maka seharusnya tidak boleh ditentukan standar, norma, kriteria, dan prosedur pelaksanaan wewenang tersebut.

Larangan memberikan petunjuk bagi sebuah wewenang yang telah didelegasikan, sejalan dengan prinsip netralitas organ pemerintahan dalam menjalankan tugasnya. Prinsip netralitas menegaskan organ pemerintahan tidak boleh memihak dalam melaksanakan tugasnya, termasuk dalam mengambil suatu keputusan, tidak boleh terpengaruh dan dipengaruhi oleh orang-orang dari organ-organ pemerintahan lainnya. Hal ini penting guna menegakkan dan membangun mekanisme hubungan antara warga negara dengan organ pemerintah.⁵⁷³

⁵⁷¹ Wawancara dengan Ridwan HR, Sabtu 5 Desember 2015 di Yogyakarta.

⁵⁷² SF Marbun dalam Susi Dwi Harijanti dkk. (ed.), *Negara Hukum Yang Berkeadilan; Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, SH., MCL.*, (Bandung: PSKN FH UNPAD), hlm. 225-226.

⁵⁷³ *Ibid.*

Apalagi jika ketentuan dalam UU No 23 Tahun 2014 ini dimanfaatkan secara politis oleh tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi (presiden sebagai atasan gubernur, dan gubernur sebagai atasan bupati/walikota) maka akan berdampak pada stagnasi pemerintahan. Lebih dari itu, kondisi ini dapat melanggar hak asasi orang-orang yang bersangkutan. Misalnya dengan dicari-carikan alasannya seorang kepala daerah kabupaten atau bupati dapat diberhentikan oleh gubernur dari jabatannya. Atau APBD suatu daerah provinsi tertentu yang dibatalkan oleh pemerintah pusat karena alasan yang dibuat-buat tentu saja merugikan daerah yang bersangkutan. Hingga pada akhirnya UU ini akan menjadikan pemerintah daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Jika demikian halnya, maka Indonesia telah kembali ke masa lalu dengan model pemerintahan yang Jakarta sentris, Jawa sentris, sentralistis.

Dalam kaitannya dengan hubungan keuanganpun tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya. Pemerintah daerah memang diberikan kewenangan untuk mengelola bidang kehutanan, kelautan, serta energi, dan sumber daya mineral. Namun, hal ini jika telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat. Jika menurut pemerintah pusat pengelolaan terhadap sumber daya di atas lebih efisien jika dikelola oleh pemerintah pusat, maka pemerintah pusat berhak untuk mengelolanya. Maka keadaan yang terjadi adalah sebagian pemerintah daerah, bahkan hampir mencapai 90% nya berada pada garis kemiskinan. Dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat hanya cukup untuk memenuhi gaji pegawai, perjalanan dinas, dan kebutuhan

pokok lainnya. Sementara tidak ada sisa untuk pembangunan. Meskipun dalam suatu daerah memiliki sumber daya yang besar, namun karena pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah pusat akhirnya daerah hanya kebagian limbah dan dampak lingkungannya saja. Sedangkan pemerintah pusat dapat kita saksikan setiap akhir tahun pasti “kesusahan” menghabiskan dana anggaran di bidangnya, sehingga kerap kali digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang sebenarnya tidak bermutu. Keadaan ini berbanding terbalik dengan apa yang terjadi pada pemerintah kabupaten/kota.

Lalu dalam hal perpajakan, pemerintah daerah masih tetap sangat dirugikan. Sumber pajak yang pendapatannya besar dikelola oleh pemerintah pusat, sementara sumber pajak yang pendapatannya kecil diberikan kepada pemerintah daerah. Sementara jika pemerintah daerah melakukan pungutan lain diluar ketentuan pemerintah pusat, maka hal itu tidak dibenarkan dan dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Jika keadaan ini tidak segera diantisipasi, maka tidak menuntut kemungkinan konflik vertikal dan horizontal sekaligus akan kembali terjadi. Ketidak puasan daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat yang cenderung tidak adil dapat memicu terjadi pemberontakan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti halnya terjadi pada masa lalu. Tuntuan kemerdekaan pada masa lalu terjadi bukanlah karena hilang jika kebangsaan dan persatuan diantara mereka, melainkan disebabkan oleh ketidakadilan yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

D. Paradoks Otonomi Daerah Pasca UU No 23 Tahun 2014

Dalam sub judul ini, penulis akan membahas beberapa problematika otonomi daerah pasca disahkannya UU No 23 Tahun 2014 yang menggambarkan paradoks penerapan otonomi daerah di Indonesia. Paparan dalam sub ini merupakan kesimpulan umum penulis setelah menganalisis UU otonomi daerah pasca reformasi sebagaimana telah penulis paparkan dalam sub judul sebelumnya oleh karena itu, pengulangan kata, kalimat, bahkan kalimat untuk memaparkan suatu pokok pikiran tertentu tidak dapat dielakkan. Beberapa problematika itu adalah sebagai berikut:

1. Inkonsistensi Konfigurasi Politik dengan Karakter Produk Hukum

Menurut Mahfud MD, melalui penelitian dalam disertasinya tahun 1993, bahwa politik determinan atas hukum sehingga hukum merupakan produk politik. Politik sebagai *independent variable* secara ekstrem dibedakan atas politik yang demokratis dan politik yang otoriter, sedangkan hukum sebagai *dependent variable* dibedakan atas hukum yang responsif dan hukum yang ortodoks. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodoks atau konservatif. Hasil penelitian Mahfud MD menunjukkan bagaimana pengaruh politik atas hukum sejak masa orde baru hingga masa orde lama. Pada masa awal pemerintahan Soekarno dapat dikategorikan sebagai konfigurasi politik yang demokratis, sehingga melahirkan produk hukum yang responsif. Begitu pula masa pemerintahan orde lama pasca

dekrit presiden 5 Juli 1945 dan pemerintahan orde baru dikategorikan sebagai model pemerintahan yang sentralistis, kondisi ini berdampak pada karakter produk hukum yang ortodoks.⁵⁷⁴

Lalu bagaimana dengan politik hukum otonomi daerah pasca reformasi? Setelah meneliti bagaimana karakter konfigurasi politik yang demokratis, yaitu adanya partai politik dan parlemen yang kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara, lembaga eksekutif (pemerintah) netral, pers bebas tanpa sensor dan pembredelan. Maka dapat disimpulkan bahwa konfigurasi politik Indonesia pasca reformasi adalah konfigurasi politik yang demokratis. Kuat dan besarnya pengaruh parpol dan parlemen sangat terasa pasca amandemen UUD 1945, bahkan banyak kalangan yang menganggap model pemerintahan Indonesia saat ini adalah *legislative heavy*. Di sisi lain kewenangan eksekutif semakin berkurang, bahkan dalam banyak bidang harus mendapatkan persetujuan dari legislatif terlebih dahulu. Kebebasan pers pun sudah sangat jauh berbeda dengan masa orde baru, Pasal 28 UUD 1945 telah menjamin hak asasi manusia setiap warga negara, sehingga siapapun dapat dengan bebas berfikir, berpendapat, dan berorganisasi.

Namun demikian, meskipun dilatar belakangkan oleh konfigurasi politik yang demokratis, ternyata karakter produk hukumnya tidak selalu responsif, bahkan sebagian besar malah ortodoks atau konservatif. Ketidak konsistenan antara konfigurasi politik dengan karakter produk

⁵⁷⁴ Untuk keterangan lebih lengkap, bisa dilihat dalam Moh Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, atau dalam BAB II tesis ini di subbab Politik Hukum.

hukum ini terjadi dalam beberapa bidang pengaturan, misalnya penelitian yang dilakukan oleh Suparman Marzuki, yang menunjukkan betapa karakter produk hukum Hak Asasi Manusia pasca reformasi sangat fluktuatif. Masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati Soekarno Putri, dapat dikatakan menghasilkan produk hukum yang demokratis. Sedangkan masa pemerintahan presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dikategorikan sebagai produk hukum yang ortodoks atau konservatif.⁵⁷⁵

Menurut Suparman Marzuki,⁵⁷⁶ ketidak konsistenan antara konfigurasi politik dengan karakter produk hukum pasca reformasi disebabkan oleh model transisi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998. Transisi demokrasi Indonesia tahun 1998 dimotori oleh dua golongan yang sama-sama memiliki kekuatan dengan ideologi yang jauh berbeda. *Pertama*, golongan realis yaitu golongan yang beranggapan bahwa reformasi tidak perlu dilakukan secara menyeluruh dan menyentuh semua aspek kenegaraan, melainkan cukup dilakukan secara bertahap yang diawali dengan perubahan bidang-bidang tertentu terlebih dahulu. Golongan ini dimotori oleh orang-orang yang pro dengan *status quo*, namun mereka masih memiliki kekuatan yang cukup besar karena berada pada posisi strategis kenegaraan (misalnya birokrasi, legislatif, dan yudikatif). *Kedua*, golongan idealis yaitu golongan yang beranggapan

⁵⁷⁵ Wawancara penulis dengan Suparman Marzuki, Minggu 15 November 2015 di Jogjakarta. Atau bisa dilihat dalam Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Erlangga, 2014).

⁵⁷⁶ Wawancara penulis dengan Suparman Marzuki, Minggu 15 November 2015 di Jogjakarta

bahwa reformasi harus dilakukan secara menyeluruh dan mendasar, menyentuh semua lini kenegaraan tanpa terkecuali. Jika perubahan tidak menyentuh hal-hal mendasar dalam ketatanegaraan, maka negara demokrasi sebagaimana menjadi impian reformasi tidak akan terwujud. Golongan ini dimotori oleh kalangan reformis yang sebagian besar baru muncul pasca jatuhnya Soeharto dari jabatannya.

Transisi yang terjadi di Indonesia ketika itu, adalah hasil kompromi dari kedua golongan ini. Bahkan secara garis besar dapat dikatakan bahwa golongan realis telah memenangkan pertarungan, artinya reformasi pada tahun 1998 secara keseluruhan dapat dikatakan gagal. Implikasi nyata dari kondisi ini adalah *output* dari masa transisi demokrasi tahun 1998 lebih diwarnai oleh kepentingan politik, sehingga tegaknya hukum tak kunjung dirasakan. Termasuk pula dengan amandemen UUD 1945 sejak tahun 1999 hingga tahun 2002, sangat kental dengan kompromi antara kedua golongan tadi, sehingga hasilnya pun sangat diwarnai oleh kepentingan politik. Berkaitan dengan hal ini, maka wajar jika UU pasca reformasi lebih diwarnai oleh kepentingan politik elit semata, dalam artian belum menunjukkan tanda-tanda lahirnya produk hukum yang demokratis.

Menurut Ni'matul Huda mengutip pendapat dari Moh Mahfud MD,⁵⁷⁷ inkonsistensi konfigurasi politik dengan karakter produk hukum itu disebabkan oleh konfigurasi politik di Indonesia pada saat ini belum

⁵⁷⁷ Wawancara dengan Ni'matul Huda, November 2015 di Yogyakarta.

dapat dikatakan sebagai konfigurasi politik yang demokratis. Namun baru sampai pada tahap konfigurasi politik yang otokratis, yaitu penguasaan pemerintahan oleh kelompok orang-orang tertentu yang memiliki kapasitas. Hal ini dapat dibuktikan dengan pemegang tumpuk kekuasaan yang saat ini masih dikuasai oleh kelompok-kelompok tertentu saja, yang tentu saja hanya berorientasi pada kepentingan kelompoknya saja. Begitu pula halnya dengan media, yang meskipun kran kebebasan telah dibuka seluas-luasnya namun media hanya dikuasai oleh orang-orang tertentu saja yang juga adalah aktor politik kelompok tertentu, maka wajar saja jika independensi media kerap kali tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sebaliknya, media malah menjadi objek pencitraan dari aktor-aktor politik tertentu saja. Kondisi di ataslah yang menurut Mahfud MD yang menyebabkan karakter produk hukum di Indonesia pasca reformasi tidak menunjukkan produk hukum yang responsif.

Menurut penulis, dikotomi Mahfud MD antara konfigurasi politik yang demokratis pasti menghasilkan produk hukum yang responsif, sebaliknya konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang ortodoks atau konservatif, dalam konsepsi negara modern dewasa ini tidak lagi dapat dipertahankan. Karena produk hukum yang disahkan oleh suatu negara dipengaruhi oleh banyak faktor, sehingga mungkin saja suatu negara yang otoriter sekalipun dapat menghasilkan peraturan yang sangat responsif, sementara di sisi lain suatu negara yang

mengaku demokratis malah menghasilkan produk hukum yang ortodoks. Sebagai contoh misalnya negara Singapura dan China yang dikenal dalam kancah internasional sebagai negara yang otoriter, namun produk hukum yang dihasilkan oleh kedua negara tersebut justru sangat responsif. Bandingkan dengan negara Indonesia yang mengaku sebagai negara yang menjunjung tinggi demokrasi, namun produk hukumnya malah ortodoks atau konservatif.

2. Inkonsistensi UU terhadap Amanat UUD N RI 1945

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah payung hukum bagi peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya khususnya undang-undang. UUD memiliki posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, oleh karena itu, segala peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya harus bersumber dan tidak bertentangan dengan UUD. Apabila ada undang-undang yang di sahkan oleh pemerintah dan DPR tetapi menyalahi ketentuan dalam UUD, maka secara idealis undang-undang itu menjadi batal demi hukum serta tidak memiliki kekuatan mengikat. Pihak-pihak yang merasa dirugikan atas lahirnya undang-undang tersebut dapat mengajukan *judisial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam kaitannya dengan hubungan pusat dan daerah, UUD telah menetapkan pijakan-pijakan yang dijadikan dasar bagi pengaturannya dalam bentuk norma undang-undang. Sebagaimana telah penulis paparkan dalam BAB II, bahwa ada beberapa prinsip yang

dianut oleh UUD untuk mengatur hubungan pusat dan daerah di Indonesia, prinsip-prinsip itu antara lain:

1. *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2))
2. *Prinsip menjalankan otonomi yang seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5))
3. *Prinsip kehususan dan keragaman daerah* (Pasal 18 ayat (1))
4. *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat (2))
5. *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus* (Pasal 18B ayat (1))
6. *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat (3))
7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat (2)).

Ketujuh prinsip di atas menjadi pedoman dalam mengatur hubungan pusat dan daerah pada level undang-undang, artinya setiap norma yang dirumuskan dalam undang-undang pemerintahan daerah harus mengacu pada prinsip-prinsip itu dan tidak boleh bertentangan. Berdasarkan hal ini, hasil penelitian penulis menunjukkan bahwa:

Pertama, UU No 22 Tahun 1999, undang-undang ini di sahkan pada tahun 1999, sedangkan amandemen UUD baru terjadi pada tahun 1999 sampai tahun 2002. Artinya pada saat perumusan UU No 22 Tahun 1999 ini tidak mengacu pada ketentuan UUD pasca amandemen, bahkan UU No 22 Tahun 1999 ini menjadi acuan pada saat melakukan amandemen UUD. Oleh karena itu, kalau kita perhatikan substansi yang terkandung dalam UU No 22 Tahun 1999 ini sangat sejalan dengan

amanat atau prinsip-prinsip yang diatur dalam UUD. Misalnya, UU No 22 Tahun 1999 ini memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusannya sendiri, pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, dan keberadaan pemerintahan daerah provinsi yang diposisikan sebagai wilayah administratif semata. UU No 22 Tahun 1999 ini tidak hanya memberikan otonomi kepada pemerintah daerah, melainkan juga mengakui adanya otonomi yang seluas-luasnya.

Kedua, UU No 32 Tahun 2004, politik hukum yang menjadi ruh amandemen konstitusi sebagaimana telah penulis paparkan dalam BAB II menurut Valina Singka Subekti adalah meletakkan otonomi utuh kepada pemerintah kabupaten/kota, sementara pemerintah daerah provinsi hanya menjalankan otonomi terbatas karena juga bertindak sebagai wakil pemerintah pusat. Namun dalam UU No 32 Tahun 2004 ini mulai terjadi inkonsistensi. Kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota mulai ditarik ke pemerintahan provinsi. Gubernur diberikan kewenangan yang besar untuk mengawasi jalannya pemerintahan di tingkat kabupaten/kota, termasuk dalam bidang perpajakan, pemerintah provinsi diberikan objek pajak yang lebih besar *income* nya dibanding pemerintahan kabupaten/kota, padahal yang bertanggung jawab langsung atas pelayanan masyarakat adalah pemerintah kabupaten/kota. Jika sebelumnya DPRD memiliki kewenangan yang besar sebagai wakil rakyat ditingkat daerah untuk mengawasi jalannya

pemerintahan, maka dalam UU ini, DPRD dimasukkan sebagai bagian dari pemerintah daerah atau mitra pemerintah daerah. Otonomi seluas-luasnya dan prinsip keadilan yang menjadi amanat UUD tidak dijalankan, ruang gerak pemerintah daerah menjadi sangat terbatas, terutama dengan dikeluarkannya berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang semakin meneguhkan cengkraman pusat atas daerah.

Ketiga, UU No 23 Tahun 2014, sebagaimana telah penulis paparkan dalam BAB terdahulu bahwa UU No 23 Tahun 2014 ini cacat secara formal dan material. Secara formal, pembentukannya sangat tidak demokratis dan sangat kental nuansa politiknya. Sedangkan secara materil, isinya banyak yang mengingkari amanat konstitusi. Prinsip otonomi seluas-luasnya yang diamanatkan oleh Pasal 18 UUD, seharusnya dalam tataran praktis yaitu dengan memberikan kemandirian dan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahannya sendiri, terhadap hal-hal yang sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah. Kemandirian dan kebebasan ini penting, mengingat selain memiliki legitimasi langsung dari rakyat, kebutuhan antar setiap daerah di Indonesia tidak dapat digeneralisir. Namun, norma yang ditetapkan dalam UU No 23 Tahun 2014 malah sebaliknya. UU ini menghilangkan kemandirian dan kebebasan yang menjadi ciri utama otonomi luas, hal ini dapat dilihat dari kewenangan pemerintah pusat untuk membuat standar, kriteria, norma, dan prosedur terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah. Termasuk pengawasan dari

pemerintah pusat yang begitu ketat dalam pelaksanaan otonomi. Apalagi kalau kita perhatikan norma yang menentukan kewenangan pusat untuk memberhentikan kepala daerah apabila kepala daerah tidak menjalankan program strategis nasional, ketentuan ini selain menyalahi asas desentralisasi juga mengingkari prinsip negara berkedaulatan rakyat.

3. Problematika Pergeseran Titik Berat Otonomi

Sebagaimana telah penulis paparkan dalam sub bab terdahulu, bahwa berdasarkan analisa yang penulis lakukan terhadap UU No 23 Tahun 2014 seakan-akan telah menunjukkan telah terjadi pergeseran titik berat otonomi yang sebelumnya berada pada pemerintah daerah kabupaten/kota, berpindah ke pemerintah daerah provinsi. Jadi provinsi adalah pelaksana otonomi luas dan utuh, hal ini berdasarkan beberapa faktor, diantaranya:

- 1) Besarnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi, misalnya terkait pengelolaan laut dan kawasan kepulauan.
- 2) Pengawasan pemerintah daerah provinsi terhadap pemerintah kabupaten/kota, baik dalam pelaksanaan urusan pemerintahan maupun dalam pembuatan peraturan daerah, dimana gubernur dapat membatalkan perda yang dibuat oleh pemerintah daerah kabupaten kota.
- 3) Kewenangan yang dimiliki oleh gubernur untuk memberikan sanksi kepada bupati/walikota jika bupati/walikota tidak mengikuti instruksi gubernur.
- 4) Kewenangan gubernur untuk memberhentikan bupati/walikota dari masa jabatannya jika tidak menjalankan program strategis nasional.
- 5) Kewajiban bupati/walikota untuk mengajukan paloran pertanggungjawaban jalannya pemerintahan kepada gubernur.

- 6) Kewenangan gubernur untuk menerima atau menolak APBD yang diajukan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Kalau membaca ketentuan di atas, memang sepertinya telah terjadi pergeseran titik berat otonomi daerah ke pemerintah daerah provinsi. Namun, jika kita baca UU No 23 Tahun 2014 ini secara utuh dan menyeluruh, maka sesungguhnya pergeseran itu bukanlah ke pemerintah provinsi melainkan ke pemerintah pusat. Artinya telah terjadi penarikan kembali kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh pemerintah daerah dipindahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hakikat otonomi yang berupa kemandirian dan kebebasan tidak ditemukan lagi dalam UU ini, semua kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat harus berpedoman pada ketentuan yang terlebih dahulu telah dibuat oleh pemerintah pusat. Beberapa indikasi yang menunjukkan bahwa tidak terjadinya pergeseran otonomi daerah ke provinsi melainkan malah ditarik kembali ke pemerintah pusat adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah daerah provinsi harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.
- 2) Sumber daya alam dan sumber daya manusia di tingkat daerah masih dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah sangat bergantung pada dana transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat.
- 3) Semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi tidak luput dari pengawasan pemerintah pusat, bahkan beberapa urusan harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat.

- 4) Kewenangan pemerintah pusat untuk memberhentikan gubernur dari jabatannya jika gubernur tidak melaksanakan program strategis nasional.
- 5) Kedudukan pemerintah daerah provinsi sebagai wilayah administrasi dan wakil pemerintah pusat di daerah, menunjukkan bahwa pemerintah provinsi adalah wakil dari pemerintah pusat yang tidak memiliki kewenangan otonom.
- 6) Kewajiban gubernur untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Jadi kondisi yang terjadi pada saat ini adalah pemerintah daerah kabupaten/kota dan pemerintah daerah provinsi sama-sama tidak lagi memiliki kewenangan bebas dan mandiri untuk menjalankan urusan pemerintahan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Segala sesuatunya harus mengikuti ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat terlebih dahulu. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, keberadaan daerah administrasi dan wakil pemerintah pusat ini sebetulnya tidaklah relevan. Mengingat Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat bukan kedaulatan negara. Kepala daerah, baik Gubernur maupun Bupati/Walikota adalah bentuk pelaksana kedaulatan rakyat (dalam pengertian wakil rakyat) di tingkat daerah. Karena legitimasi mereka berasal dari rakyat, maka presiden atas nama negara sekalipun tidak dapat bertindak sewenang-wenang kepada mereka dengan mengenyampingkan asas kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan seperti di atas, dapat kita lihat dengan jelas bahwa telah terjadi

pertentangan antara asas kedaulatan rakyat dan kedaulatan negara, yaitu sebagai berikut.

- 1) Kedudukan sebagai wakil pemerintah atau wilayah administratif atau pelaksana asas dekonsentrasi, jelas sekali telah menyebabkan seorang kepala daerah adalah bawahan pemerintah pusat. Dalam struktur budaya politik Indonesia, keadaan ini mengakibatkan kepala daerah dengan mudah dapat di stir.
- 2) Pertanggung jawaban kepala daerah justru tidak kepada DPRD yang sejatinya adalah pejuang suara rakyat di tingkat daerah, melainkan kepada presiden. Dalam hal ini, kita harus meninjau kembali sistem politik Indonesia yang memposisikan negara lebih berdaulat dari pada rakyat.
- 3) Adanya pengaturan mengenai tatacara pelaksanaan wewenang dan pertanggungjawaban melalui suatu pedoman dari pemerintah pusat setidaknya telah mencerminkan sebuah desentralisasi yang setengah hati.

4. Kewenangan Pemerintah Pusat untuk Memberhentikan Kepala Daerah

Pengaturan yang terbilang norma baru dalam UU No 23 Tahun 2014 ini adalah mengenai kewenangan pemerintah pusat untuk memberhentikan kepala daerah, apabila kepala daerah tidak menjalankan program strategis nasional. Dalam Pasal 67 disebutkan bahwa salah satu kewajiban kepala daerah adalah melaksanakan program strategis nasional. Daerah yang tidak menjalankan program strategis nasional dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari presiden untuk gubernur, dan dari gubernur untuk bupati/walikota. Jika setelah dua kali diberikan teguran tertulis kepala daerah tetap tidak mengindahkan

teguran tersebut, maka kepala daerah yang bersangkutan diberhentikan sementara selama tiga (3) bulan. Jika masih juga tidak menjalankan program strategis nasional, kepala daerah yang bersangkutan diberhentikan dari jabatannya.

Dalam ketentuan penjelasan, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “program strategis nasional” dalam undang-undang ini adalah program yang ditetapkan Presiden sebagai program yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam kajian hukum administrasi ataupun hukum tata negara, substansi norma ini menimbulkan persoalan. Kepala daerah di Indonesia dipilih langsung oleh rakyat, karena memang rakyatlah yang berdaulat dan memegang kedaulatan tertinggi. Seharusnya yang dapat memberhentikan kepala daerah adalah rakyat langsung atau paling tidak wakil rakyat yang mewakili rakyat dalam sistem ketatanegaraan. Presiden, meskipun sebagai pejabat tertinggi dalam bidang eksekutif, namun tidak berarti dapat begitu saja mengintervensi jalannya pemerintahan. Bahkan legitimasi antara presiden dan kepala daerah adalah sama karena sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Hanya saja cakupan kewenangannya yang berbeda.

Dalam tinjauan hukum administrasi, ketentuan pemberhentian ini menurut Bagir Manan⁵⁷⁸ tidaklah tepat, bahkan beliau menyebut substansi UU No 23 Tahun 2014 ini sangat kacau. Presiden bukanlah atasan kepala daerah, bahwa pengesahan presiden sebagai kepala daerah melalui keputusan presiden, namun tidak berarti presiden adalah penentu diangkat atau tidaknya seorang kepala daerah, melainkan presiden hanya mengesahkan hasil demokrasi rakyat di tingkat lokal saja.

Bahkan terkait dengan keputusan presiden untuk menetapkan kepala daerah apakah dapat di PTUN kan ataukah tidak, masih menimbulkan perdebatan di kalangan ahli. Menurut Bagir Manan, keputusan itu tidak dapat di PTUN kan, karena presiden hanya menegaskan keputusan KPU yang mana keputusan KPU itu merupakan hasil demokrasi rakyat di tingkat daerah. Menurut Ridwan HR,⁵⁷⁹ keputusan yang dapat di PTUN kan adalah keputusan presiden yang berkaitan dengan hukum administrasi negara atau presiden sebagai kepala pemerintahan, sedangkan yang berkaitan dengan keputusan presiden dalam hal tata negara atau presiden sebagai kepala negara, maka keputusan itu tidak dapat di PTUN kan. Namun dalam prakteknya, ada pihak yang pernah menguji Keputusan Presiden tentang hasil pemilihan kepala daerah yang ditetapkan oleh KPUD di PTUN.

Menanggapi pemberhentian kepala daerah oleh presiden, menurut Ridwan HR, dalam konsepsi administrasi hal ini tidaklah tepat. Hal ini

⁵⁷⁸ Wawancara dengan Prof Bagir Manan, September 2015 di Yogyakarta.

⁵⁷⁹ Wawancara dengan Ridwan HR, Sabtu 5 Desember 2015 di Yogyakarta

karena presiden dan kepala daerah memiliki kedudukan yang sama yaitu dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Apalagi jika dikaitkan dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, seharusnya pemberhentian kepala daerah dapat dilakukan atas kehendak rakyat, bukan kehendak presiden.

4. Landasan Keniscayaan Otonomi Daerah di Indonesia

Sub judul ini berangkat dari pemikiran penulis bahwa keberadaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah suatu keniscayaan. Pengingkaran terhadap keniscayaan ini bukan saja dapat memicu permasalahan baru tetapi juga berpotensi memecah belah persatuan dan kesatuan negara Indonesia. Menurut Ni'matul Huda, tuntutan daerah yang selama ini menginginkan merdeka dari NKRI atau paling tidak menuntut dibentuknya negara federal. Keniscayaan itu berangkat dari beberapa hal yang melatar belakangnya, yaitu:

a. Otonomi daerah merupakan amanat Konstitusi

Baik sebelum ataupun sesudah amandemen UUD 1945, keduanya dengan tegas menyatakan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan dengan otonomi yang seluas-luasnya. Lebih dari itu, sebagaimana telah penulis paparkan sebelumnya bahwa Bung Hatta dan Moh Yamin pada saat sidang BPUPKI telah menyatakan pemerintahan daerah di Indonesia dijalankan dengan model desentralisasi. Artinya selain amanat konstitusi, pelaksanaan otonomi daerah juga merupakan amanat para pendiri bangsa.

Pasca amandemen UUD 1945, Pasal 18 ayat (2) menegaskan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kembali mengacu pada hakikat asas otonomi adalah kebebasan dan kemandirian, artinya pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan itu diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengaturnya sesuai dengan kehendak pemerintah daerah yang bersangkutan. Tidak perlu ada penyeragaman di tingkat pusat, karena masalah-masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah di tingkat daerah bervariasi, tidak sama antara pemerintah daerah yang satu dengan yang lainnya.

b. Latar Belakang Historis

Ditinjau dari aspek sejarah, ada yang mengklaim bahwa masyarakat lokal Indonesia belum terbiasa dengan pemerintahan yang otonom. Pendapat tersebut tidak sepenuhnya keliru tetapi juga tidak bisa diklaim benar sepenuhnya. Sebagaimana kita ketahui sebelum kaum penjajah, utamanya Belanda pada tahun 1596 datang, wilayah NKRI yang luas ini merupakan kumpulan kerajaan-kerajaan mandiri, yang berbasis suku atau etnis yang mendiami pulau-pulau di seantero Nusantara. Kalaupun kemudian ada kerajaan Majapahit,⁵⁸⁰ yang konon kekuasaannya sangat luas yang dalam buku sejarah dikatakan menguasai seluruh wilayah Indonesia malah sampai ke Madagaskar, pernyataan tersebut tidak

⁵⁸⁰ Termasuk juga kerajaan Sriwijaya di Palembang.

seungguhnya benar, sebab hingga saat ini belum ditemukan sejarah yang kuat bahwa Majapahit telah menanamkan kekuasaannya di seluruh Nusantara, maka dapat dipahami kalau kemudian Bahasa Jawa yang merupakan asal Kerajaan Majapahit akan tersebar keseluruh penjuru nusantara, tetapi kenyataannya lain. Setidaknya kerajaan-kerajaan besar yang menguasai tersebut bagi yang dikuasai merasa sedang terjajah dimanapun pada masa lalu demikian kenyataannya.⁵⁸¹

Menurut Ateng Syafrudin, setidaknya ada beberapa bukti bahwa jauh sebelum Indonesia merdeka, bahkan sebelum Belanda masuk ke Indonesia, daerah-daerah di Indonesia telah memiliki sistem pemerintahan sendiri, yaitu: *pertama*, C. Van Vollenhoven dalam bukunya “*Staatsrecht Overzee*” mengatakan, ketika sebuah kapal berbendera tiga warna masuk daerah Indonesia pada tahun 1596, daerah itu dalam arti hukum tatanegara, tidaklah merupakan sebidang tanah kosong dan tandus tidak tergarap. Daerah itu penuh padat dengan lembaga-lembaga pengaturan masyarakat dan pemerintah yang dikuasai oleh atau berkekuasaan atas suku-suku bangsa, kesatuan perkampungan, republik-republik, dan kerajaan-kerajaan. Hanya sifat kesatuan sama sekali tidak ada meskipun negara majapahit dahulu tumbuh dengan kokohnya dan memegang pimpinan yang kuat, dan yang terdapat adalah justru suatu hukum tatanegara Asia Timur yang jalin berjalin, dan tetap

⁵⁸¹ Mahadi Sinambela dan Azhari, *Dilema Otonomi Daerah dan Masa Depan Nasionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Balairung dan Co. Yogyakarta, 2003), hlm. 69.

bersifat asli, walaupun penduduknya banyak terpengaruh oleh kebudayaan Hindu dan Islam.⁵⁸²

Penjelasan Van Vollenhoven tersebut menunjukkan bahwa pemerintah republik telah ada sebelum Belanda masuk ke wilayah Nusantara. Republieken yang dimaksud Van Vollenhoven adalah suatu pemerintahan demokratis yang mementingkan kesejahteraan rakyat yang bersifat asli dan otonom berdasarkan adat istiadat dan sistem nilai budaya masyarakat setempat, sehingga dapat dikatakan bahwa konsep desa (yang otonom) di Indonesia bukanlah konsep yang diadopsi dari luar.⁵⁸³

Kedua, ketika pemerintahan Hindia Belanda melangsungkan politik hukum pemerintahan desa pada masa kolonial, pemerintah desa diberikan keleluasaan untuk mengatur berdasarkan hukum adat masing-masing menurut adat istiadat masing-masing desa, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 128 Ayat (3) *Indische Staatsregeling* (IS) tanggal 2 September 1854, *Staadblad Tahun 1854 No. 2*. Hal ini menandakan bahwa, memang sebelum Belanda masuk ke Indonesia, di Indonesia (Nusantara) saat itu telah memiliki pemerintahan sendiri yang asli. Dari uraian di atas, diketahui bahwa jauh sebelum Indonesia merdeka bahkan sebelum Belanda masuk ke Indonesia, di bumi Nusantara ini telah terbentuk kerajaan-kerajaan besar maupun kecil yang memiliki sistem pemerintahan sendiri yang otonom. Otonom dalam artian dalam

⁵⁸² Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 6.

⁵⁸³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, (Yogyakarta: Setara Press, 2015), hlm. 3.

menjalankan pemerintahan sehari-hari bebas dari intervensi pihak manapun.

c. Kondisi Geografis dan Keanekaragaman Budaya

Kondisi geografis Indonesia yang sangat luas serta dipisahkan oleh laut dan pulau akan sangat menyulitkan jika menggunakan sistem pemerintahan yang sentralisasi. Hingga saat ini, Indonesia terbagi atas 34 Provinsi dan 500 lebih Kabupaten/Kota, mengendalikan struktur pemerintahan yang sebanyak itu dengan kondisi alam yang berbeda-beda tentu tidak akan mudah. Maka model pemerintahan yang desentralisasi adalah pilihan tepat untuk menjawab problem kondisi geografis ini.

Bahkan di sisi lain, kondisi geografis yang sangat luas itu disertai pula dengan kekayaan budaya bangsa. Ada sekitar 300 suku yang ada di Indonesia, dan masing-masing suku itu memiliki adat istiadat yang berbeda-beda dengan tingkat pendidikan yang berbeda-beda pula. Dalam suatu masyarakat yang tingkat pendidikannya sudah baik misalnya sangat mungkin untuk menerapkan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan, sebaliknya dalam masyarakat yang tingkat perkembangan pendidikannya masih rendah, kebijakan tersebut bida saja sangat tidak memungkinkan untuk diterapkan. Oleh karena itu, desentralisasi dalam konteks ini sangat dibutuhkan agar pemerintah daerah dapat menentukan sendiri arah kebijakannya tanpa ada intervensi pemerintah pusat.

d. Negara Hukum dan Demokrasi

Hampir seluruh negara pada abad modern ini mengaku sebagai negara hukum yang demokratis. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, negara hukum dan demokrasi ini pada mulanya muncul sebagai sebuah kritik atas kekuasaan yang terpusat di tangan raja pada abad pertengahan. Diawali dengan piagam *magna charta* dari raja Jhon Inggris terhadap para bangsawan ketika itu. Hakikat dari negara hukum dan demokrasi ini sebenarnya adalah bagaimana agar kekuasaan tidak terpusat pada satu lembaga, melainkan dibagi ke lembaga-lembaga negara yang lain.

Perkembangan konsep ini mengalami peningkatan yang pesat setelah Jhon Locke dan Montesquie menemukan teori pemisahan kekuasaan yang oleh Immanuel Kant disebut sebagai *trias politica*. Negara hukum dan demokrasi menuntut adanya pemisahan kekuasaan, karena pemusatan kekuasaan selain bertentangan dengan demokrasi juga akan menimbulkan kesewenang-wenangan dari pejabat atasan. Pembagian kekuasaan ini dilakukan secara vertical dan horizontal. Pembagian kekuasaan secara horizontal di Indonesia dapat dikategorikan menjadi delapan lembaga negara yang disebutkan oleh konstitusi. Yaitu Presiden, DPR, MPR, DPD, KY, MK, MK. Dan BPK. Sedangkan secara vertical mengharuskan adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di tingkat daerah.

e. Meretas Konflik

Tuntutan daerah yang tidak puas terhadap model pemerintahan sentralistis karena tak kunjung memberikan keadilan sudah terjadi, bahkan sejak jaman Presiden Soekarno. Tidak hanya berupa demonstrasi, melainkan sampai pada tindakan separatis untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tindakan separatisme itu telah menelan banyak korban anak bangsa, yang seharusnya tidak sampai terjadi jika pemerintah pusat dan pemerintah daerah mau duduk bareng dan mencari jalan keluar atas permasalahan itu. Namun kenyataannya, pemerintah pusat menganggap tuntutan merdeka dari beberapa kelompok itu bukan sebagai kritik atas model pemerintahan yang tidak mencerminkan keadilan, melainkan malah menganggapnya sebagai bentuk pemberontakan sehingga harus ditumpas.

Negara yang berhasil merdeka dari Indonesia adalah Timor-Timor, dan dengan UU pemerintah daerah yang sangat sentralistis ini, potensi munculnya berbagai tuntutan kemerdekaan itu sangat besar. Bahkan di daerah Aceh dan Papua, organisasi yang menuntut kemerdekaan itu masih tetap ada sampai sekarang. Jika kotak padora kembali terbuka maka sewaktu-waktu mereka dapat muncul dan membuka ruang konflik vertikal dan horizontal seperti masa pemerintahan orde lama dan orde baru.

Oleh karena itu, otonomi daerah adalah satu-satunya jalan yang paling memungkinkan saat ini untuk meretas konflik-konflik itu.

Tuntutan daerah-daerah itu bukanlah karena benar-benar ingin memerdekakan diri dari bangsa Indonesia, melainkan sebagai bentuk kekecewaan karena sangat sentralistisnya pemerintahan, sehingga ruang gerak daerah sangat terbatas yang kemudian berakibat pada sulitnya daerah untuk mencapai kesejahteraan sosial karena segala sesuatunya ditentukan oleh pemerintah pusat.

5. Gagasan Otonomi Daerah Masa Depan

Pembicaraan mengenai bentuk ideal otonomi daerah di Indonesia telah banyak sekali dibahas oleh para ahli, baik ahli hukum, ahli politik, akademisi ataupun praktisi. Hal ini, di satu sisi sangat positif karena menandakan kepedulian banyak pihak terkait dengan hubungan pusat dan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun di sisi lain, juga menandakan kegagalan pemerintah dalam merumuskan undang-undang pemerintahan daerah yang baik bagi NKRI, terbukti dengan terus munculnya kritik dari berbagai pihak terhadap undang-undang pemerintah daerah baru yang di sahkan oleh pemerintah, bahkan setiap undang-undang baru yang di sahkan oleh pemerintah kerap berbanding terbalik dengan usulan yang diajukan oleh masyarakat (selain UU No 22 Tahun 1999).

Kenyataan di atas setidaknya disebabkan oleh dua hal, *pertama*, tidak ada *political will* dari pemerintah untuk dengan sepenuh hati mengatur format hubungan pemerintah pusat dan daerah secara ideal, hal ini disebabkan oleh kekhawatiran pemerintah pusat bahwa penerapan otonomi luas akan berdampak negatif terhadap keutuhan NKRI dan pengaturan

otonomi luas yang ideal tentu saja akan merugikan pemerintah pusat karena mengurangi kewenangan serta keuangan pemerintah pusat. *Kedua*, juga bisa disebabkan karena tawaran format hubungan pusat dan daerah sampai hari ini memang belum menemukan format yang ideal. Namun menurut penulis, kondisi pertama lah yang terjadi saat ini, karena tawaran dari banyak ahli telah banyak diajukan tetapi tidak ditanggapi oleh pemerintah pusat.

Tawaran terhadap format hubungan pusat dan daerah di Indonesia telah banyak digagas oleh ahli di Indonesia, ada yang menawarkan otonomi yang seluas-luasnya sebagai format ideal hubungan pusat dan daerah di Indonesia, format ini di tawarkan oleh Bagir Manan. Menurutnya, frasa otonomi seluas-luasnya banyak di salah artikan oleh banyak pihak sehingga seolah-olah penerapan konsep otonomi seluas-luasnya akan mengancam keutuhan NKRI. Padahal makna sebenarnya dari frasa “otonomi seluas-luasnya” tidak mengacu pada luasnya kuantitas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, melainkan mengacu pada besarnya tanggung jawab pemerintah daerah untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat daerahnya.

Tawaran berikutnya digagas oleh Ni'matul Huda, yaitu otonomi asimetris. Otonomi asimetris memiliki makna pelimpaha wewenangan dari pusat kepada pemerintah daerah yang tidak sama dan tidak sebangun, hal ini disesuaikan dengan potensi apa yang dimiliki oleh suatu daerah, lalu tugas pemerintah pusat adalah mendukung pengembangan potensi tersebut baik

dalam bentuk distribusi kewenangan ataupun anggaran. Otonomi asimetris tidak berangkat dari pelimpahan wewenang yang seluas-luasnya secara komprehensif kepada seluruh daerah, melainkan berangkat dari kondisi masyarakat Indonesia yang multikultur, sehingga kebutuhan suatu daerah tentu berbeda dari kebutuhan daerah lain. Oleh karena itu, otonomi yang diberikanpun antara suatu daerah berbeda dengan daerah lainnya.

Tawaran yang paling radikal adalah datang dari Amien Rais dan Syahda Guruh Lintas Samudra. Kedua ahli ini berpendapat lain mengenai format hubungan pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Berangkat dari sejarah pengaturan hubungan pusat dan daerah yang kerap menyisakan masalah, serta kondisi sosial, ekonomi, politik, dan geografis Indonesia saat ini, maka menurut mereka pilihan menjadi negara federal adalah jalan terbaik bagi Indonesia. Sejarah klem hubungan pusat dan daerah yang kerap menimbulkan “pemberontakan” dari beberapa daerah untuk memerdekakan diri dari NKRI adalah salah satu tanda bahwa pengaturan otonomi tidak cocok diterapkan di Indonesia yang sangat plural, oleh karena itu, gagasan negara federalism layak mendapatkan tempat untuk diperbincangkan sebagai solusi atas krisis multidimensi Indonesia saat ini.

Ketiga tawaran di atas, tentu berangkat dari logikanya tersendiri dengan nilai plus dan minusnya masing-masing. Perumusan format hubungan pusat dan daerah yang efektif dan efisien memang harus terus didiskusikan lalu ditindak lanjuti dengan tindakan nyata dalam bentuk regulasi, hal ini karena sebagaimana yang telah penulis sampaikan bahwa

bagi negara Indonesia otonomi daerah adalah suatu keniscayaan. Keniscayaan ini baik berdasarkan kondisi sosiologis, yuridis, dan filosofis, maupun berdasarkan sejarah kelam format pengaturan hubungan pusat dan daerah. Format pengaturan hubungan pusat dan daerah ini sangat rentan terhadap konflik dalam tubuh NKRI, sejarah telah mencatat bahwa ada banyak daerah yang menuntut memerdekakan diri dari NKRI dengan melakukan tindakan-tindakan kekerasan, hal ini disebabkan oleh ketidakadilan pemerintah pusat dalam memposisikan pemerintah daerah dalam NKRI.

Berangkat dari kondisi di atas, maka penulis mencoba untuk menawarkan gagasan terkait format hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Meskipun penulis mengakui bahwa tawaran untuk menjadikan Indonesia negara federal sebagaimana telah digagas oleh beberapa ahli juga layak mendapatkan tempat untuk terus didiskusikan. Namun untuk saat ini, harus kita akui bahwa Indonesia belum siap untuk menjadi negara federal. *Nation-state* yang belum terbentuk dengan baik dan belum adanya format pengaturan rinci bentuk negara federal yang akan diterapkan merupakan kondisi yang menandakan belum memungkinkannya penerapan negara federal. Namun sebagai sebuah wacana akademis, tentu tidak ada salahnya jika hal ini terus didiskusikan.

Oleh karena itu, penerapan otonomi asimetris menurut penulis adalah solusi yang paling tepat untuk mengatur hubungan pusat dan daerah

saat ini. Setiap daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengembangkan potensi yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing. Format otonomi asimetris ini sebenarnya bukanlah hal yang baru sama sekali, karena sesungguhnya pemberian otonomi khusus kepada D.K.I. Jakarta dan provinsi Papua, serta pemberian otonomi istimewa kepada D.I. Yogyakarta dan provinsi Aceh adalah contoh pengaturan otonomi asimetris. Oleh karena itu, sebaiknya pengaturan otonomi asimetris ini tidak hanya diberikan kepada keempat daerah ini saja melainkan diberlakukan kepada seluruh daerah di Indonesia. Sedangkan secara umum, penerapan asas desentralisasi menurut penulis mencakup tiga hal, yaitu:

1. Desentralisasi Kewenangan

Frasa desentralisasi kewenangan ini memang sepertinya ambigu, karena kata desentralisasi sendiri sudah memiliki makna “pelimpahan wewenang”. Namun yang penulis maksud dengan frasa “desentralisasi kewenangan” adalah untuk mempertegas bahwa desentralisasi harus dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan demi kepentingan masyarakat. Kewenangan dimaknai sebagai kemandirian dan kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Jadi pemerintah daerah benar-benar otonom dalam menjalankan tugas yang menjadi urusannya, tanpa ada intervensi dari pemerintah pusat.

Selama ini yang terjadi tidaklah demikian, meskipun norma dalam undang-undang memaknai desentralisasi sebagai pelimpahan

kewenangan kepada pemerintah daerah, namun dalam prakteknya kewenangan itu selalu dicapuri oleh pemerintah pusat, yang biasanya direduksi dalam Peraturan Pemerintah (PP) nya. Bahkan dalam undang-undang pemerintah daerah yang terbaru ini, kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah tidak saja terbatas tetapi harus mengikuti standar, norma, prosedur, dan kriteria yang terdahulu telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Ke depan, dalam kerangka otonomi asimetris, pemerintah daerah harus diberikan kemandirian dan kebebasan untuk menentukan kebijakannya sendiri terhadap apa yang menjadi kewenangannya, tanpa ada intervensi dari pemerintah pusat. Otonomi yang utuh menurut penulis dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Sementara pemerintah daerah provinsi adalah wakil dari pemerintah pusat yang melakukan pengawasan terbatas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini berdasarkan beberapa alasan, yaitu:

- a. Pemerintah daerah kabupaten/kota yang selama ini melakukan interaksi langsung dengan masyarakat setempat, oleh karena itu pemerintah kabupaten/kotalah yang mengetahui kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat bawah;
- b. Kondisi geografis Indonesia yang sangat luas, di mana jarak suatu kabupaten dengan provinsi biasanya sangat jauh, oleh karena itu akan sangat menyusahakan pengurusan administrasi dan lain sebagainya;

c. Tidak semua orang telah memiliki *nation-state* yang baik, oleh karena itu, pemberian otonomi utuh kepada pemerintah provinsi rentan terhadap tuntutan memisahkan diri dari daerah provinsi yang bersangkutan.

2. Desentralisasi Ekonomi

Desentralisasi ekonomi di sini penulis maknai sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang ada di wilayahnya masing-masing. Desentralisasi ekonomi ini yang selama ini belum tampak dalam kerangka otonomi daerah, otonomi daerah masih dimaknai sebagai pelimpahan wewenang untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah tanpa disertai dengan pendistribusian finansial. Sehingga, hal ini menjadikan pemerintah daerah tetap bergantung kepada pusat karena tidak dapat berdiri sendiri.

Selama ini, pemerintah daerah hanya diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya daerah yang sangat terbatas dan kecil *income* nya, misalnya sebagaimana telah penulis paparkan dalam subbab sebelumnya dalam bidang perpajakan, pemerintah daerah kabupaten/kota hanya diberikan kewenangan untuk menarik pajak hotel, tempat hiburan, restaurant, dan beberapa objek lain, yang objek itu tidak dimiliki oleh sebagian besar kabupaten/kota di Indonesia. Sedangkan sumber pajak dan sumber daya alam yang pendapatannya besar dikelola oleh pemerintah pusat, dampak dari keadaan ini sangat nyata setiap akhir

tahun menjelang laporan pertanggungjawaban. Di mana pos-pos kementerian di pusat kesulitan untuk menghabiskan anggaran, sehingga seringkali didistribusikan untuk kegiatan yang tidak produktif, sementara pemerintah daerah kekurangan finansial setiap tahun, sehingga banyak daerah yang tidak dapat melakukan pembangunan sama sekali.

Konsepsi seperti yang penulis paparkan di atas harus dirubah. Penguasaan pemerintah pusat atas kekayaan alam yang berada di daerah harus di batasi dan dibagi dengan pemerintah daerah. Pasal 33 UUD NRI 1945 memang menyatakan bahwa cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara, namun jangan lupa bahwa penguasaan oleh negara itu adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, serta penguasaan itu dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Hal ini mutlak dilakukan karena pengelolaan ekonomi yang sentralistik terbukti 70 tahun mengalami kegagalan. Hal ini tidak berarti negara tidak memiliki kewenangan sama sekali untuk mengelola kekayaan yang ada, namun pengelolaan harus mencerminkan keadilan dan proporsionalitas.

Pengelolaan oleh negara menjadi penting karena tidak semua daerah di Indonesia memiliki kekayaan alam, oleh karena itu, bagian yang diperoleh oleh negara harus didistribusikan kembali kepada daerah yang tidak memiliki sumber daya alam yang mencukupi itu. Konsepsi ini, secara langsung menuntut adanya:

- a. Pengurangan otoritas kementerian untuk mengintervensi kehidupan masyarakat. Tanggung jawab mensejahterakan kehidupan masyarakat tetap berada di tangan negara, namun pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah daerah.
- b. Pencabutan undang-undang sektoral yang mengatur urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan atau paling tidak meskipun harus ada pengaturan oleh pusat karena menyangkut kepentingan umum, tetapi pemberlakuannya tidak digenaralisir dan diterapkan secara kaku. Selama ini yang menjadi kendala pengelolaan sumber daya alam yang ada di daerah adalah banyaknya undang-undang sektoral yang mengatur materi yang seharusnya menjadi urusan pemerintah daerah karena telah didesentralisasikan. Misalnya, pengelolaan hutan adalah salah satu kewenangan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah, namun ditingkat pusat dibentuk pula undang-undang kehutanan, sehingga menyulitkan pemerintah daerah dalam mengelola hutan. Walaupun harus ada pengaturan oleh pemerintah pusat karena menyangkut kedaulatan teritorial NKRI, tetapi sebaiknya tidak diterapkan secara kaku dan tetap mengakomodir kekhususan daerah.

Tuntutan atas desentralisasi ekonomi ini mutlak dilakukan, karena sebesar apapun kewenangan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah, tanpa disertai dengan distribusi keuangan, maka pemerintah daerah tidak akan dapat mandiri. Namun demikian, penulis juga

menyadari bahwa konsepsi ini memiliki resiko yang cukup rumit. Tingginya angka korupsi di tingkat daerah seperti yang selama ini terjadi adalah alasan utamanya, oleh karena itu, pengawasan dan pencegahan terhadap tindak pidana korupsi harus diperluas hingga ke tingkat daerah. Sebagaimana telah menjadi adagium masyarakat umum bahwa demokrasi membutuhkan modal besar. Hal ini mengindikasikan bahwa ada peran lain yang tidak kalah pentingnya dalam pelaksanaan desentralisasi ini, agar segalanya sesuai dengan perencanaan, yaitu penegakan hukum. Penegakan hukum adalah fondasi dari seluruh bidang kehidupan, baik ekonomi, sosial, budaya, teknologi, dan lain sebagainya. Sebaik apapun perencanaan yang dibuat, jika tidak dibarengi pula dengan penegakan hukum, maka potensi terjadinya penyalahgunaan selalu terbuka lebar. Penegakan hukum yang penulis maksud mencakup tiga hal, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

3. Desentralisasi Pengawasan

Pada dasarnya penulis setuju bahwa pengawasan tidak dapat dihilangkan, tidak hanya dinegara kesatuan bahkan di negara federal sekalipun. Namun, pengawasan ini juga memiliki permasalahan tersendiri, terkait dengan bagaimana batasan pengawasan yang dilakukan oleh pusat terhadap daerah. Pasalnya apabila pengawasan dilakukan sedemikian rupa secara ketat, ini dapat membatasi ruang gerak daerah dan pada akhirnya menghilangkan hakikat otonomi. Namun jika terlalu longgar, juga berpotensi menimbulkan tuntutan kemerdekaan yang

membahayakan keutuhan nasional. Oleh karena itu, dibutuhkan format yang benar-benar matang dalam hal ini.

Menurut penulis, pengawasan agar tidak menjadikan negara seolah lebih berdaulat dari rakyat (kedaulatan negara bukan kedaulatan rakyat), maka konsepsi pengawasan dapat dilakukan oleh elemen pemerintah daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat di daerah. Memang selama ini, DPRD telah memiliki fungsi kontrol terhadap kepala daerah dan jajarannya, namun di beberapa bidang masih melibatkan pemerintah pusat. Maka dari itu, menurut penulis terhadap hal-hal yang memang telah didesentralisasikan ke pemerintah daerah, pengawasannya secara murni dilakukan oleh DPRD, tanpa melibatkan pemerintah pusat. Kecuali untuk hal-hal yang berdampak pada keutuhan nasional, seperti lima urusan pemerintahan mutlak. Jika khawatir konsep yang seperti ini akan mengulang sejalar tahun 1999 di mana DPRD memanfaatkan kesempatan untuk kepentingan pribadi, maka setiap keputusan penting yang akan diambil oleh DPRD dapat melibatkan lembaga yudikatif terlebih dahulu, atau bahkan referendum. Misalnya, dalam UU No 23 Tahun 2014 ini, masih di atur laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada negara, padahal di tingkat daerah telah ada DPRD yang seharusnya lebih dioptimalkan perannya untuk mengkaji laporan pertanggungjawaban kepala daerah, saat ini presiden diberikan kewenangan untuk memberhentikan kepala daerah, padahal negara kita menganut

kedaulatan rakyat bukan kedaulatan penguasa, maka ke depan untuk memberhentikan kepala daerah cukup diputuskan secara politik oleh DPRD, namun sebelum disahkan harus mendapatkan persetujuan dari Mahkamah Agung terlebih dahulu. Begitu pula halnya dengan Peraturan Daerah (Perda) tidak bisa serta-merta dibatalkan dan dicap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam kerangka otonomi asimetris harus ditinjau lebih dalam, apakah memang perda yang bersangkutan mendatangkan manfaat yang lebih besar untuk daerah tersebut.

Selama ini, undang-undang pemerintah daerah selalu memposisikan pemerintah pusat sebagai pemegang otoritas penuh, sehingga dapat bertindak sewenang-wenang dengan berdalih melaksanakan fungsi pengawasan. Apalagi saat ini, presiden dapat memberhentikan kepala daerah dengan alasan tidak menjalankan program strategis nasional. Hal ini selain bertentangan dengan asas otonomi juga memposisikan kedaulatan berada di tangan penguasa, bukan di tangan rakyat.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan analisis yang telah penulis lakukan terhadap UU pemerintah daerah pasca reformasi, baik secara umum maupun yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan gubernur telah terjadi pergeseran politik hukum otonomi daerah. Fokus penelitian yang penulis lakukan adalah terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dari ketiga undang-undang tersebut, nampak jelas bahwa pergeseran otonomi daerah terjadi terutama terkait dengan kedudukan dan kewenangan pemerintahan daerah (yaitu kepala daerah, DPRD, dan perangkat daerah).
2. Bentuk pergeseran politik hukum kedudukan dan kewenangan adalah adanya penarikan kembali kewenangan yang sebelumnya telah dimiliki oleh pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Bahkan setiap perubahan yang dilakukan terhadap undang-undang pemerintah daerah terkesan meresentralisasi sistem kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah ke pusat. UU No 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan yang cukup besar kepada pemerintah daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, namun kewenangan-kewenangan tersebut direduksi oleh peraturan pemerintahnya yang kembali memberikan peluang bagi pemerintah pusat untuk mengintervensi jalannya pemerintahan di tingkat daerah. Dalam undang-undang ini, otonomi utuh diletakkan pada

pemerintah daerah kabupaten/kota, sedangkan gubernur hanya memiliki otonomi yang terbatas karena juga berperan sebagai wakil pemerintah pusat. UU No 32 tahun 2004 yang dalam konsiderans menimbangny menyebutkan sebagai perbaikan atas kelemahan yang terdapat pada UU No 22 Tahun 1999 pada kenyataannya malah mempersempit kewenangan pemerintah daerah (khususnya pemda kabupaten/kota), hal ini dapat dilihat salah satunya dari pengawasan oleh pemerintah pemerintah pusat terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Sedangkan kedudukan dan kewenangan gubernur dalam undang-undang ini semakin diperkuat, sehingga mengacaukan makna otonomi. UU No 23 Tahun 2014 semakin mempersempit kewenangan daerah serta memperluas intervensi pusat atas daerah. Bahkan dalam salah satu pasa disebutkan bahwa pemerintah pusat dapat memberhentikan kepala daerah dari jabatannya. Tidak hanya itu, pemerintah daerah juga setiap tahunnya wajib memberikan laporan pertanggungjawaban atas jalannya pemerintahan di daerah. Kondisi yang tidak lazim dalam negara yang menganut asas desentralisasi dan otonomi daerah. Kedudukan dan kewenangan gubernur dalam undang-undang ini menimbulkan kebingungan, pasalnya gubernur memang diberikan kewenangan yang lebih luas dibanding undang-undang sebelumnya, namun selain harus berpedoman pada ketentuan yang dibuat oleh pusat, gubernur juga diposisikan sebagai wakil pusat di daerah.

3. Karakteristik utama dari pelaksanaan prinsip otonomi daerah adalah kewenangan pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya

sendiri tanpa intervensi dari pemerintah pusat. Kewenangan yang dimaksud adalah berupa kemandirian dan kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Implikasi dari pergeseran politik hukum otonomi daerah ini adalah hilangnya kemandirian dan kebebasan daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, dengan kata lain UU Pemerintah Daerah dewasa ini menjadikan kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) hanya sebagai perpanjangan tangan pusat, tanpa kewenangan otonom untuk mengambil kebijakan, padahal berdasarkan UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara yang menganut prinsip otonomi daerah. Bagaimana mungkin lahir suatu undang-undang otonomi daerah namun hakikatnya malah meniadakan otonomi daerah itu sendiri. Kondisi ini jika dibiarkan begitu saja maka akan membuka peluang terjadinya tuntutan daerah untuk memerdekakan diri dari Negara Indonesia, seperti halnya yang terjadi pada masa lalu. Jika hal ini terjadi maka paling tidak konflik vertikal maupun horizontal tidak dapat di elakkan.

B. Saran

1. Kepada masyarakat dan akademisi untuk terus melakukan analisis dan kajian terhadap sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Terutama yang terkait dengan hubungan pusat dan daerah di Indonsia, karena bahasan terkait hal ini sangat sensitive sekali, dan jika tidak menemukan formatnya yang ideal maka tidak menutup kemungkinan masalah ini akan memecah belah persatuan dan kesatuan Indonesia.

2. Kepada pemerintah baik eksekutif maupun legislatif agar meninjau kembali sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia terutama mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah dalam undang-undang pemerintah daerah. Padahalnya undang-undang yang saat ini berlaku, yaitu UU No 23 Tahun 2014 sangat sentralistik serta menjadikan pemerintah daerah bergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat. Seharusnya pengalaman masa lalu dapat dijadikan pelajaran bahwa masalah hubungan daerah dan pusat ini sangat rentan terhadap perpecahan NKRI jika pengaturannya mengabaikan kepentingan-kepentingan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Abdul Gaffar Karim (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Ke-satu, Binacipta, Bandung, 1974.
- Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000.
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demorasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Afan Gaffar, *Javanese Voters, A Case Study of Election Undeir Hegemonic Party System*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.
- _____, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Aguk Irawan MN, *Novel Biografi Mahfud MD; Cahaya-Mu Tak Bisa Kutawar*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, 2014.
- Agung dan Asep, *HAM, Kejahatan Negara, dan Impleralisme Modal*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2001.
- Agus Dwiyanto, dkk., *Reformasi; Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2003.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah*, Cetakan Pertama, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

- Akhmad Zaini Abar (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru, Esei-esei dari Fisipol-Bulaksumur*, Ramadhan, Solo, 1990.
- Al-Zastrouw Ng, *Reformasi Pemikiran, Respon Kontemplatif Terhadap Persoalan Kehidupan dan Budaya*, Cetakan Pertama, LKPSM, Yogyakarta, 1998.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Anton Raharusun, *Desentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; Studi terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012*, Cetakan Ke-Satu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.
- Arbit Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali Perss, Jakarta, 1985.
- Artidjo Alkotsar (Editor), *Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan dalam Identitas Hukum Nasional*, FH UII, Yogyakarta, 1997.
- ASS. Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis Publisher, Jakarta, 2002.
- Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Tarsito, Bandung, 1976.
- _____, *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*, (Terj.), Rifika Aditama, Bandung, 2006.
- _____, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Yogyakarta, 1985.
- _____, *Kepala Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- _____, *Kapita Selektta Hakikat Otonomi & Desentralisasi dalam Pembangunan daerah*, Cetakan Pertama, Citra Media, Yogyakarta, 2006.
- A.W. Widjaya, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Cetakan Ketiga, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- Bahar, Ananda B. Kusuma, Nanie Hudawati (Penyunting), *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995.

- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993.
- _____, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Yogyakarta, 2001.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia; Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Cetakan Kelima, Atma Jaya Press, Yogyakarta, 2009.
- BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita, Perkembangan Otonomi Daerah Sejak Jaman Kolonial Sampai Saat ini*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.
- CF. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of the History And Existing Form*, Fifth Printed, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1960.
- Cornelis Lay, *Pemberdayaan Lembaga-Lembaga Legislatif Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah*, Insist Press, Yogyakarta, 2000.
- Danies S. Lev, *Islamic Courts in Indonesia*, University of California Press, Barkeley, 1972.
- _____., *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cetakan Pertama, CV Rajawali, Jakarta, 1983.
- Dennis A. Rondinriil, *decentralization, Territorial Power, and The State a Critical Respons*, Sage, London, 1990.

- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Cetakan Kedua, Mizan, Bandung, 2007.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
- Edward Aspinall and Greg Fealy (eds), *Local Powers and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*”, ISEAS, Singapore, 2003.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1990.
- Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama, Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, Free Press, New York, 1992.
- _____, *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, (Terj.), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- G. Shabbir Cheema dan D.A. Rondinelli (editors), *“Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills/London/New Delhi, 1983.
- George R. Terry, *Asas Menejemen*, diterjemahkan oleh Winardi, Alumi, Bandung, 1986.
- George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah*, (Terj.), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, Pondok Edukasi, Jakarta, 2004.
- Hal Hill, *Indonesia’s New Order. The Dynamics of Socio-Economic Transformation*, University of Haway Press, Hawaii, 1994.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973.

- Hasan Shadily, *Ensiklopedi Umum*, Yayasan Kanisius dan Yayasan Dana Buku Franklin, Jakarta, 1977.
- Hendry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960.
- Hendry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, Asia Publishing House Reprinted London, 1966.
- Hilman Hadikusuma, *Bahasa Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- H.M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2013.
- HRT. Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung. 2014.
- Ide Anak Agung Gde Agung, *Dari Negara Indonesia Timur ke Republik Indonesia Serikat*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1985.
- Imam Mahdi, *Hukum Tatanegara Indonesia*, Cetakan Petama, Teras, Yogyakarta, 2011.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, Samsom HD. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1992.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- _____, *Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.
- Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Almuni, Bandung, 2004.
- Juniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Juniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1984.
- Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.
- Kaelan, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Cetakan Pertama, Paradigma, Yogyakarta, 2002.
- K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1953.
- L.J. Van Apeldoorn, *Inleiding tot de Studie van het Naderlandse Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1966.
- Lawrence Friedman, *American Law, An Introduction*, W.W. Norton & Co. New York, London, 1984.
- M. Dawam Rahardjo, *Orde Baru dan Orde Transisi*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- M. Laica Marzuki, *berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Cetakan Kedua, Sekjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- M. Lutfi, *Politik Hukum Pertanahan dalam Perspektif Otonomi Daerah Pasca Orde Baru*, Cetakan Kesatu, FH UII Press, Yogyakarta, 2015.
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- M. Thalbah, *Hukum Otonomi Daerah dan Desentralisasi di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2010.

- Mahadi Sinambela dan Azhari, *Dilema Otonomi Daerah dan Masa Depan Nasionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Balairung dan Co. Yogyakarta, Yogyakarta, 2003.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002.
- Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan; Dasar-dasar dan Pembangunannya*, Kansius, Yogyakarta, 1998
- Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke Delapan Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan Ke-Enam, PT. Gramedia, Jakarta, 1981.
- Matthew B. Miles dan A. Michael Haberman, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta, UI Press.
- Mirza Nasution, *Pertanggung Jawaban Gubernur dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Cetakan Pertama, PT Sofmedia, Jakarta, 2011.
- Micheal Bayles, *Law and Politics*, Clarendon Press, New York, 2001.
- Moh Hatta, “*Ke Arah Indonesia Merdeka*” (1932), dalam *Kumpulan Karangan*, Jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta, 2006.
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- _____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gramedia, Yogyakarta, 1999.

- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gema Media & Yayasan IKAPI & The Ford Foundation, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kelima, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif Negara Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977.
- MPR RI, *Perpaduan dalam memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretaris Jendral MPR-RI, Jakarta, 2003.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberti, Yogyakarta, 1992.
- Muchtar Kususmaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, tanpa tahun.
- Muchtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, KP3ES, Jakarta, 1989.
- Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Prapanca, Jakarta, 1959.
- Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keenam, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Muh Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah; Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2010.

- Nazarudin Sjamsuddin, *Mengapa Indonesia Harus Menjadi Negara Federasi*, UI Press, Jakarta 2002.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Hukum Pemerintah Daerah*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009.
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- _____, *Otonomi Daerah*, Bahan Perkuliahan Otonomi Daerah Program Pascasarjana FH UII, Yogyakarta, 2008.
- _____, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI; Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Cet. Ke-satu, Nusa Media, Bandung, 2014.
- _____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Kesatu, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.

- _____, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Setara Press, Yogyakarta, 2015.
- Nita Widyastuthie, *Pelaksanaan Pemilukada Aceh Menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh* . Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2012.
- P. Rosodjatmiko, *Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaannya, Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin S.H.*, Tarsito, Bandung, 1982.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- Philip K. Hitti, *The Arab A Short History*, diterjemahkan oleh Usuluddin Hutagalung dan ODP Sihombing, *Dunia Arab*, Cetakan Kelima, Sumur, Bandung, 1962.
- Philip Mawhood, *local government in the Third World*, Jhon Wisley and Sons Chicester, UK, 1983.
- Pradjarta Dirdjosanjata dan Nico L. Kana (penyunting), *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*, Pustaka Percik, Salatiga, 2006.
- Pratikno, *Desentralisasi Pilihan yang Tidak Pernah Final*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2003.
- R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan; Mengenai Otonomi Daerah*, Dibya, Bandung, TT.
- Ramdlonnaning, *Cita dan Cipta Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Lembaga Kriminologi UI, Jakarta, 1983.
- RDH Koesoemahatmaja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979.

- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- _____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Keenam, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim (Ed.) *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik di Indonesia*, AIPI, Jakarta, 2002.
- Robert Rienow, *Introductional to Government*, Cetakan Ketiga, Alfred A. Knoof, New York, 1966.
- Rondinelli, *Implementing Desentralisation Policies*, Sage, London, 1983.
- Ryas Rasyid dalam, *Otonomi atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- S. Pamudji, *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional Suatu Analisa di Bidang Politik dan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta, 1995.
- Sadu Wasistiono, *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Pusat Kajian Pemerintahan, STPDN.
- _____, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2002.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Mode Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintah Daerah Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, graffiti, Jakarta, 1977.
- _____, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London, 1991.

- Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam negara Demokrasi*, Cetakan kesatu, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014.
- Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985.
- _____, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Ilmu Hukum*, Cetakan Keenam, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2006.
- Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan daerah, Menurut Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemeirntah Daerah di Indonesia; Konsep Azas dan Aktualisasinya*. Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction to The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973.
- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- _____, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2012.
- _____, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- SH Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000.
- Smith, *Decentralization, The Territorial Dimention of the State*, George Allen and Unwin, London.
- Soekarno, *Pancasila Sebagai Dasar Negara*, Inti Idayu Press, Jakarta, 1984.

- Soetandyo Wignosubroto dkk (tim penulis), *Pasang Surut Otonomi daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.
- _____, *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- _____, *Sosiologi Suatu Pengantar*, CV Rajawali, Jakarta, 1989.
- Sudono Syueb, *Dinamika hukum Pemerintah Daerah; Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, Cetakan Pertama, Laksbang Mediatama, Yogyakarta,
- Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, *Kamus Belanda-Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Sutoro Eko, *Transisi Demokrasi Indonesia Runtuhnya Rezim Orde Baru*, APMD Press, Yogyakarta, 2003.
- Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Pertama, Erlangga, Jakarta, 2014.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur; Kedudukan, Peran, dan Kewenangannya*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.
- Suyatno, *Menjelajahi Demokrasi*, Liebe Book Press, Yogyakarta, 2004.
- Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal (Mengembangkan Waca Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia)*, Cetakan Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Syamsudin Haris (ed.), *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2006.
- _____, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, P2P-LIPI dan PGRI, 2003.

- _____, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam buku *Gagasan Amandemen UUD 1945 suatu rekomendasi*, KHN, Jakarta, 2008.
- Syaukani HR, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Theo Huijibers, *Filsafat Hukum*, Cetakan Kesebelas, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Thorsten V Kalijarvi, *Forms and types of Government*, in Roy and Joseph S. Roucek, *An Introduction to Politic*, New York, 1951.
- Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, LP3ES, Jakarta 1986.
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Cetakan Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Yan Pranandya Puspa, *Kamus Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977.

KARYA ILMIAH DAN SURAT KABAR

- Adi Suryadi Culla, *Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*, *Majalah Usahawan* No. 04 Th XXXLX April 2000.
- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi pada Pascasarjana UI, Jakarta, 1990.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Dies Natalis Unpad Bandung, 1983.
- Aulia A. Rahman, *Interpelasi, DPR, dan Sistem Presidensial*, *Gatra*, 27 Juni 2007.
- Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.

- Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi pada Pascasarjana UI Jakarta, 1993.
- Haris, "Adu Prestise Presiden-DPR" *Kompas*, 19 Februari 2008.
- Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 3 September 2013.
- Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam NKRI*, Disertasi, Bandung, 2002.
- Ma'sum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, Tesis pada Pascasarjana Hukum UII Yogyakarta, 2008..
- Moh Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum; Studi terhadap Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi pada Pascasarjana UGM, 1993.
- Ni'matul Huda, Makalah dalam acara *Seminar Hukum Pemerintahan Daerah Tribute to Prof. Ateng Syafrudin Season 3*, oleh FH UKP, Bandung, 29 November 2013.
- _____, *Kewenangan DPRD dalam Pemberhentian Kepala Daerah*, dalam *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 2. No. Juni 2002, Yogyakarta.
- Padmo Wahjono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*, *Forum Keadilan*, No. 29/1991.
- Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", dalam *Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah*, Volume I, Edisi Kedua, 2004.
- Tri Wahyuni H., *Pengaturan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di NKRI (Studi terhadap UU No 5 Tahun 1994, UU No 22 Tahun 1999, dan UU No 32 Tahun 2004 serta Peraturan Pelaksananya)*, *Tesis pada Pascasarjana Hukum Universitas Islam Indonesia*, Yogyakarta, 2012.

Teuku Muhammad Radhie, Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional, dalam Majalah *Prisma* No. 6 Tahun II, Desember 1973.