



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI  
FAKULTAS SYARIAH IAIN ANTASARI

# JURNAL KONSTITUSI

PKK FAKULTAS SYARIAH IAIN ANTASARI

Volume III Nomor 2, November 2010

- Perkembangan Mekanisme Pemerintahan Daerah dalam Sistem Demokrasi di Indonesia  
Jalaluddin

---

- Implementasi Perda dalam Hubungannya dengan Negara Hukum Pancasila (Studi Terhadap Perda Syariah Islam pada Hukum Lokal)  
Hayatun Na'imah

---

- Konstitusi yang Berkeadilan: Perspektif Qurani  
Rahmat Sholihin

---

- Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Pembangunan dan Industrialisasi (Pendekatan Hukum dan Pemberlakuan Asas Strict Liability)  
H. Akhmad Sukris Samadi

---

- Peralihan Kekuasaan Empat Khalifah Rasyidiyah dalam Perspektif Sejarah Islam  
Fuad Luthfi dan Hayatun Na'imah

---

- Perjalanan Konstitusi Menuju Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka di Indonesia  
Hj. Yusna Zaidah

---

- Sumbangan Bernuansa Politik dalam Perspektif Hukum Islam  
Ahmadi Hasan

ISSN 1979-651X



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANTERAAN  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI  
FAKULTAS SYARIAH IAIN ANTASARI

# JURNAL KONSTITUSI

PUSAT KAJIAN KONSTITUSI  
FAKULTAS SYARIAH IAIN ANTASARI

Membangun konstusionalitas Indonesia  
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Volume III Nomor 2  
November 2010

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6  
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000  
Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999  
Jakarta 10000

**TIDAK DIPERJUALBELIKAN**

# Jurnal **KONSTITUSI**

## SUSUNAN DEWAN REDAKSI

**Penanggung Jawab:**  
H.M. Fahmi Al-Amruzi  
(Dekan Fakultas Syariah IAIN Antasari)

**Redaktur:**  
H. Bahran

**Editor:**  
Nadiyah  
Arie Sulistyoko

**Redaktur Pelaksana:**  
Naimah Ja'far

**Sekretariat:**  
Arif Muhyar

**Mitra Bestari:**  
Prof. Dr. H. Samsul Wahidin, SH., MS  
(Guru Besar Hukum Tata Negara Fak. Hukum Universitas Merdeka, Malang)

Prof. Dr. Irfan Idris, MA  
(Guru Besar Ilmu Politik Islam Fak. Syariah dan Hukum UIN Alauddin, Makassar)

Prof. Dr. H. Ridwan Khairandi, SH. MH  
(Fakultas Hukum UII, Yogyakarta)

**Diterbitkan oleh:**  
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia  
**Website:** <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili  
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

Pengantar Redaksi .....	5
<input type="checkbox"/> Perkembangan Mekanisme Pemerintahan Daerah dalam Sistem Demokrasi di Indonesia Jalaluddin .....	9
<input type="checkbox"/> Implementasi Perda dalam Hubungannya dengan Negara Hukum Pancasila (Studi Terhadap Perda Syariah Islam pada Hukum Lokal) Hayatun Na'imah .....	57
<input type="checkbox"/> Konstitusi yang Berkeadilan: Perspektif Qurani Rahmat Sholihin .....	85
<input type="checkbox"/> Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Pembangunan dan Industrialisasi (Pendekatan Hukum dan Pemberlakuan Asas Strict Liability) H. Akhmad Sukris Sarnadi .....	105
<input type="checkbox"/> Peralihan Kekuasaan Empat Khalifah Rasyidiyah dalam Perspektif Sejarah Islam Fuad Luthfi dan Hayatun Na'imah .....	129
<input type="checkbox"/> Perjalanan Konstitusi Menuju Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka di Indonesia Hj. Yusna Zaidah .....	165
<input type="checkbox"/> Sumbangan Bernuansa Politik dalam Perspektif Hukum Islam Ahmadi Hasan .....	183
Biodata Penulis .....	195
Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi .....	197

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

## PERKEMBANGAN MEKANISME Pemerintahan Daerah dalam Sistem Demokrasi di Indonesia

Jalaluddin

Staf Pengajar pada Fakultas Syariah IAIN Antasari  
dalam Mata Kuliah Hak Asasi Manusia

### Abstract

*Democracy emphasizes the understanding of how to converge the varied aspirations of the people toward the common goals. It has become the foundation and the ultimate goal of the nation, which are reflected in the representative body that conceptually always exists in the history of democratic system in the politics of the Republic of Indonesia. Essentially, regional autonomy is an implementation of democracy in governmental administration. A governmental mechanism that is implemented proportionally between the center and the regions is based on the principle of general fairness. The existence of the union state is maintained and at the same time the regions are more respected as the implication of autonomy. A democratic operation of regional autonomy will be implemented at least in two policies. The first is the procedures of the making of legal instruments in the form of local regulations. How the regional governments are fully autonomous in their administration can be seen in their legal freedom and the quality of their legal products which are aimed to administer the regional population. Second, the*

*budgetary affairs should reflect the regional autonomy according to the realistic condition of the region in concern.*

*Kata Kunci: Otonomi Daerah. Demokrasi di Indonesia. Keseimbangan.*

## **Pendahuluan**

Tarik ulur di dalam permasalahan yang berkisar pada otonomi daerah pada satu sisi dan negara kesatuan pada sisi lain sudah berlangsung lama. Tepatnya semenjak kemerdekaan Indonesia yang secara formal memastikan bentuk Negara Kesatuan. Baik permasalahan yang berkisar pada otonomi daerah maupun negara kesatuan itu sama-sama mempergunakan referensi demokrasi sebagai satu ukuran untuk menyebut bahwa keduanya berada berada dalam satu bingkai demokrasi. Di dalam negara kesatuan Republik Indonesia, demokrasi yang dimaksudkan itu adalah demokrasi Pancasila.<sup>1</sup>

Pemahaman tentang mekanisme pemerintahan daerah dalam Negara kesatuan tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan sistem pemerintahan demokrasi. Pada dekade terakhir, demokrasi menjadi pilihan sistem pemerintahan hampir di semua Negara di dunia. Meskipun pada pelaksanaannya ada berbagai perbedaan, bahkan bisa saja bertentangan dengan mekanisme demokrasi itu sendiri sebagai sistem pemerintahan yang diterapkan di semua negara di dunia.

Bagaimana hubungan sebagai sebuah konstruksi yang menjadi bangun sistem pemerintahan – antara otonomi daerah

---

1 Dardji Darmodihardjo. 1983. *Santiaji Pancasila*. Malang: Laboratorium IKIP. hlm. 8. menyatakan bahwa demokrasi Pancasila itu merupakan demokrasi yang punya ciri khas Indonesia sesuai dengan dasar negara Pancasila.

di negara kesatuan sebagai bagian dari sistem pemerintahan demokrasi menarik untuk ditelaah. Telaah dimaksud sebagai bagian dari pemahaman bahwa ketiganya berkembang dinamis. Dapat dipahami bahwa pada setiap pemerintahan di suatu negara cenderung berbeda dengan negara lain. Semuanya tergantung pada berbagai aspek yang bersumber pada kesejarahan, kebutuhan praktis dari perkembangan pemerintah dan visi dari para pemegang kekuasaan tentang makna pemerintahan itu sendiri di dalam kerangka yang lebih luas.

Kerangka dimaksud secara internal adalah mengembangkan pola hubungan hukum antarinstansi pemerintahan sebagai bagian dari pembangunan sistem pemerintahan. Sementara itu secara eksternal bangun negara menjadi bagian tak terpisahkan dari komunitas dunia yang harus senantiasa hidup berdampingan saling berkomunikasi dan hidup damai sebagai komunitas masyarakat internasional.

## PEMAHAMAN DEMOKRASI DAN KEDAULATAN RAKYAT

Adapun istilah *demokrasi*, yang merujuk pada sistem pemerintahan, bentuk negara dan seterusnya itu sebenarnya berasal dari dua istilah dalam bahasa Yunani "demos" dan "kratein". Demos berarti rakyat dan kratein berarti pemerintahan, jadi demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, yaitu dengan perantara wakil-wakilnya yang mereka pilih secara bebas, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan, untuk rakyat.<sup>2</sup>

Menilik pada sejarahnya, adalah Montesquieu (1688-1755) yang telah mengemukakan ajaran tentang pemisahan

2 Banyak literatur mengulas permasalahan ini. Di antaranya: Miriam Budiardjo. 1985. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia. Isngadi. 1980. *Demokrasi Pancasila*. Semarang: Pantjar Djaja. Arbi Sanit. 1987. *Lembaga Perwakilan di Indonesia*. Jakarta : Rajawali. dan sebagainya.

kekuasaan, yang kemudian terkenal dengan nama Trias Politika, dan ajaran inilah yang kemudian menentukan tipe demokrasi modern. Selain itu J. J. Rousseau (1712-1778) mengemukakan ajaran mengenai Kedaulatan Rakyat, yang justru tidak dapat dipuaskan dengan demokrasi.<sup>3</sup>

Dari aspek kesejarahan tersebut, demokrasi adalah sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat, artinya kedaulatan berada di tangan rakyat, atau kehendak rakyat merupakan faktor yang menentukan dalam sistem pemerintahan negara. Jika diambil dalam sistem konstitusi sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diadakan perubahan, kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah diadakan perubahan (populer dikenal dengan amandemen), dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. (Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945).

Berkenaan dengan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh badan legislatif (MPR dan DPR), yang juga merupakan Badan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang mempunyai kedudukan tinggi, fungsinya bisa berkembang lebih kompleks berdasarkan pertumbuhan masyarakat yang kompleks pula dalam ia membawa dan melaksanakan kedaulatan rakyat untuk mewujudkan demokrasi.

Berkaitan dengan badan legislatif ini, C. F. Strong yang menyatakan : *The function of the legislature increase with the growing complexity of modern society and with its consequent demands upon the law-making authority for the social good. In all state this pressure is brought indirectly to bear upon the action of the legislature by the very nature of the society, in some more of directly through a vital electoral system, and in other even more directly*

3 Nurwahid Salam. 1999. *Pemikiran Liberal dari Barat dan Implikasinya Bagi Pertumbuhan Bangsa*. Jakarta: Cahaya Ilmu. hlm. 45.



*by the constitutional power of the people to initiate legislation or to approve or disapprove if after its passage through parliament.<sup>4</sup>*

Memperhatikan fungsi lembaga legislatif ini K. C. Wheare sebagaimana disebutkan di dalam buku CF. Strong menyatakan bahwa : *Lagislature are not the only source of legal rules. Constitutions are supplemented and modified by rules of law which emerge from the interpretations of the Courts. And, outside the realm of legal rules, Constitutions may be supplemented or modified or even nullified by usages, customs and conventions.<sup>5</sup>*

Sementara itu menurut Soewandhi Kartanegara, kerakyatan adalah padanan kata demokrasi. Dalam batang tubuh UUD 1945, kerakyatan diterjemahkan menjadi kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) sebelum diamandemen). Istilah kedaulatan rakyat itu sendiri terdapat juga dalam pembukaan : "... yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...". Kerakyatan, Kedaulatan Rakyat atau demokrasi menurut Undang-Undang Dasar 1945 dijalankan dengan Permusyawaratan / Perwakilan.<sup>6</sup>

Adapun Mohammad Hatta, juga pernah membuat rumusan tentang kerakyatan (Kedaulatan Rakyat) atas dasar Permusyawaratan dengan memberi pernyataan bahwa sebenarnya kedaulatan rakyat berarti, bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negeri ada pada rakyat. Rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan bagaimana ia harus diperintah. Tetapi putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi rakyat semuanya ialah putusan yang diputuskan /ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuknya dan jalannya. Bukan keputusan yang sekonyong-konyong diambil

4 CF. Strong. 1966. *The Modern Constitution*. London: Mc. Couberry Press. hlm. 6.

5 *Ibid.* hlm. 9.

6 Soewandhi Kartanegara. 1986. *Demokrasi Pancasila di Tengah Perubahan*. Bandung : Permata Ilmu. Hlm. 32.

dengan cara mendadak dalam suatu rapat orang banyak yang tersendiri saja, dengan menyerukan bersama-sama "mufakat". Di sini permusyawaratan lebih dahulu, sebab itu bukanlah keputusan menurut "Kedaulatan Rakyat".<sup>7</sup>

Berdasarkan hal yang dikemukakan di atas, dapatlah dipahami bahwa terminologi kerakyatan, kedaulatan rakyat dan demokrasi pada hakikatnya adalah sama maksudnya, dan dilaksanakan dengan jalan mengurai permasalahan melalui permusyawaratan (musyawarah).

Dengan mengutip pendapat *Carter* dan *Herz*, terutama sekali hubungannya dengan paradigma politik, Noorkhayyin menyatakan bahwa sebenarnya secara ekstrem terdapat dua ujung dalam spektrum politik yang kontradiktif, yakni "demokrasi" dan "totaliterisme", dengan catatan harus diakui bahwa dua sistem dan konsep tersebut adalah bersifat 'relatif' artinya dalam kenyataannya (senantiasa) ada perbedaan di setiap Negara maupun setiap tingkat per - kembangannya sehingga demokrasi maupun totaliterisme tidaklah selalu sama antara yang ada di suatu negara dengan yang ada di negara yang lainnya.<sup>8</sup>

Dinyatakan bahwa demokrasi liberal secara institusional ditandai dengan adanya pembatasan-pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok-kelompok dengan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib, dan damai melalui alat-alat perwakilan rakyat yang bekerja efektif. Dari sudut sikap demokrasi memberikan toleransi terhadap sikap yang berlawanan, menurut keleluasaan dan kesediaan untuk bereksperimen. Sebaliknya totaliterisme, menurut *Carter* dan *Herz*, ditandai oleh dorongan negara untuk memaksakan persatuan, usaha menghapus oposisi terbuka dengan suatu

7 *Ibid.* hlm. 36.

8 Noorkhayyin. S. 1993. *Konstitusi di Indonesia, Sejarah dan Perkembangannya*. Bandung: Pustaka Ilmu. hlm. 40 - 41.

pimpinan yang merasa dirinya paling tahu mengenai cara-cara menjalankan kekuasaan melalui suatu elite yang kekal. Di dalam totaliterisme, komunis misalnya, setiap paksaan hanya dianggap dosa kecil yang diperlukan untuk mencapai "tujuan".<sup>9</sup>

Sehubungan dengan perkembangan demokrasi di Indonesia, diketahui memang sejarahnya cukup panjang. Adalah Imam Suhadi yang menyatakan bahwa pertumbuhan demokrasi memerlukan waktu transisi atau peralihan, karena tidak datang dari langit dan tidak sekali jadi.<sup>10</sup> Seperti setelah Dekrit Presiden kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 1959, telah diambil kebijakan dengan menetapkan masa transisi selama 3 (tiga) tahun sampai dengan rencana dilaksanakannya Pemilihan Umum. Baru sesudah itu akan bekerja penuh menurut konstitusi UUD - 1945. Tetapi kenyataannya sampai tahun 1966 berdiri Orde Baru tidak pernah ada Pemilihan Umum, sehingga konstitusi dan demokrasi tidak berjalan, dan terjadilah negara absolut dan otoriter.

Kenyataan di atas terlepas dalam hubungan konstelasi politik yang menjadi peta kekuatan waktu itu. Tetapi yang jelas bahwa keadaan waktu itu sedemikian terbuka untuk melakukan sesuatu dengan berlandung untuk dan atas nama demokrasi. Sementara itu Indonesia yang masih berusia muda juga boleh dinyatakan belum sepenuhnya dapat mengkonsolidasikan seluruh elemen kekuatan dan potensi yang ada di dalam negeri. Hal itu terbukti dengan banyaknya pemberontakan yang melutus di berbagai daerah. Sebagian besar pemberontakan itu berlandung dibalik ketidakpuasan perlakuan Pusat kepada Daerah.<sup>11</sup>

9 *Ibid.* hlm. 45.

10 Imam Suhadi. 1996. *Perkembangan Demokrasi, Sebuah Catatan*. Surakarta : Panepen Mukti. hlm. 45.

11 Napitupulu. 1998. *Otonomi Daerah dan Tarik Ulur Kewenangan Pusat - Daerah*. Jakarta: Lamtorogung, hlm. 67.

Dari penjelasan di atas, sebenarnya demokrasi dalam hubungannya dengan Pemerintah Daerah itu tidak lain dari sebuah sistem penyelenggaraan Negara/pemerintahan yang berdasarkan kehendak dan partisipasi rakyat yang bermuara pada ketentraman, kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat. Dengan demikian rakyat menjadi titik taut yang sangat menentukan apapun yang dilakukan sebagai refleksi dari demokrasi itu sendiri.

Secara teknis, peran pemerintah pusat dalam hal ini Presiden sebagai eksekutif memang sangat besar. Secara konseptual, berdasarkan konsep-konsep negara demokrasi modern, terutama pada negara-negara yang mengikuti sistem pemerintahan presidensiil, peranan dari presiden sebagai eksekutif utama di sini menjadi bertambah luas dalam mengembangkan kehidupan sosial, baik secara materiil dan mental atau spiritual. Peranan ini dimainkan oleh semua kekuatan sosial yang ada.

Didalam melakukan semua aktivitas ini, sangat diperlukan agar Presiden atau Pemerintah terus mempertahankan suasana demokrasi, dengan melihat kenyataan bahwa atas dasar UUD 1945 diperlukan suatu kerja sama yang harmonis antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang diperlukan untuk melaksanakan hukum, termasuk menentukan anggaran negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sekarang ini, diharapkan agar masyarakat harus melakukan kontrol sosialnya dan memperluas peran sertanya yang aktif.<sup>12</sup>

Lebih luas dari kewenangan presiden, secara operasional sebenarnya juga diperlukan kerjasama yang harmonis antara pemerintah dengan rakyat (DPR), diperlukan kontrol sosial dan peran-peran aktif dari masyarakat. Untuk aplikasi dari konsep ini, kiranya ada beberapa hal yang memerlukan

12 Napitupulu. *Ibid.*, hlm. 98.

pemahaman lebih mendalam. Di antaranya adalah tentang otonomi daerah itu sendiri. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemberian otonomi kepada Daerah-Daerah di Indonesia adalah merupakan konsekuensi logis dan merupakan pelaksanaan Pasal 18 UUD-1945, yang dalam penjelasannya ditegaskan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu di daerah-pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.<sup>13</sup>

Setelah Undang Undang Dasar 1945 diadakan perubahan, pun institusi Badan Perwakilan Daerah tetap diintroduksi. Bahkan lebih tegas lagi dengan menjadikan lembaga tersebut sebagai mekanisme perwakilannya rakyat. Lembaga yang dipilih oleh rakyat sebagai representasi kehendak rakyat di Daerah. Keberadaan lembaga perwakilan ini semakin diperkuat dengan dijadikannya otonomi daerah sebagai basis pembangunan di Daerah, yang secara praktis sebagai sarana pemberdayaan potensi Daerah secara konkret.

Di dalam hubungan ini, adanya Undang-Undang dan peraturan lainnya yang juga menyangkut pemerintahan di daerah dimaksudkan untuk mengisi pelaksanaan pembelian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah, mengadakan perubahan dan menyempurnakan/menyesuaikan dengan perkembangan jaman. Oleh karena itu, pemberian otonomi kepada daerah-daerah sebenarnya adalah ide dasar dari berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia ini.<sup>14</sup>

13 Lihat, misalnya Penjelasan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian juga diakomodasikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang sudah mengalami dua kali perubahan terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008.

14 Abdul Kholik. 2000. *Perjalanan Otonomi Daerah dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Bandung: Permata Ilmu, hlm. 78.

Dengan hubungannya dengan hal ini perlu kiranya diperhatikan sebagai sebuah referensi dalam hubungannya dengan demokrasi dari apa yang disampaikan oleh Soepomo ketika pembentukan negara dalam rapat BPUPK bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati regional menurut riwayat, adat dan sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara Kesatuan. Tiap-tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubung dengan itu pemerintah harus menjauhkan segala usaha yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model. Misalnya janganlah Pemerintah mencoba menyusun pemerintahan daerah Sumatera, Kalimantan, Minahasa, dan sebagainya ala pemerintahan di Jawa, "perhatikanlah dan sesuaikanlah segala susunan dengan struktur sosialnya masing-masing daerah".<sup>15</sup>

Apa yang dikemukakan oleh Soepomo yang dikenal sebagai Konseptor Undang-Undang Dasar tersebut mengandung makna yang sangat dalam, yang mengakui dan menghargai perbedaan dalam masyarakat dan di daerah-daerah yang harus dijunjung tinggi. Menurut Abdul Kholik bahwakonsekuensi Pasal 18 UUD-1945 tersebut, maka dalam struktur Negara Republik Indonesia, suatu keharusan bagi adanya pemerintahan demokratis dengan bersendi di atas dasar permusyawaratan. Hal ini berarti bahwa dalam lingkup daerah pun masyarakat perlu dilibatkan dalam proses pembuatan dan penentuan kebijakan Pemerintah Daerah.<sup>16</sup>

Permasalahan penting terkait dengan otonomi daerah dalam perspektif negara kesatuan ini adalah sehubungan dengan apa sebenarnya tujuan dari otonomi daerah. Dengan memahami lebih mendalam mengenai tujuan otonomi ini kiranya akan lebih dapat dipahami pula kontekstualitas

15 Muh. Yamin. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang dasar*. Jakarta : Jajasan Prapantja. hlm. 245.

16 Abdul Kholik. *Op. Cit.* hlm. 90.

otonomi dalam kerangka demokrasi di Indonesia. Pemahaman ini akan sangat menentukan kebijakan yang akan diambil. Bisa bersifat searah dengan demokrasi akan tetapi bisa juga justru bertentangan dengan prinsip dari demokrasi.<sup>17</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa da dalam tiap-tiap bantuk kebijakan yang diambil oleh pemerintah, termasuk pembentukan perundang-undangan tentu menyiratkan maksud dan tujuan yang ingin dicapai, demikian pula dengan kebijakan otonomi daerah. Dalam tampilan sebelum UU No. 22 Tahun 1999 misalnya, yaitu UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah keluar setelah terjadinya pemberontakan G. 30. S/PKI yang gagal dan adanya kehendak untuk melakukan pembangunan dalam segala bidang kehidupan. Dalam pertimbangan antara lain dikemukakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Dalam usaha membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa.
- b. Untuk terciptanya hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan.
- c. Untuk melaksanakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.<sup>18</sup>

Ketiga hal tersebut di atas diidentifikasi sebagai tujuan diciptakannya otonomi daerah atau desentralisasi. Sementara lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimaksudkan sebagai akomodasi terhadap perubahan yang terjadi. Perubahan itu terutama sekali di atas asumsi bahwa UU No. 5 Tahun 1974 dinilai bersifat terlalu sentralistik dan tidak sesuai dengan demokrasi yang berkembang di dalam kerangka

17 Napitupulu. *Op. Cit.* hlm. 132.

18 Tulus Dumadi. 2000. *Pasang Surut Hubungan Pusat-Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Medan : Media Karya. hlm. 34.

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan terjadinya perubahan itu menghendaki penyesuaian dengan keadaan dan perkembangan yang terjadi.<sup>19</sup>

Di dalam dimensi sejarah, secara konseptual sebenarnya dasar dari permasalahan otonomi daerah ini pernah ditetapkan dalam penjelasan GBHN, Ketetapan MPR RI No. IV/MPR. RI/1973, tujuan pemberian otonomi kepada daerah dapat pula dirinci sebagai berikut :

1. Melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara.
2. Membina kesetabilan politik dan kesatuan bangsa, dan membina hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.
4. Meningkatkan secara bertahap kemampuan aparatur daerah, terutama aparatur Pemerintah Desa, dengan fasilitas dan sarana, sehingga benar-benar merupakan alat yang berwibawa, kuat, efektif, efisien dan bersih, penuh ketaatan dan kesetiaan pada Negara dan Pemerintah, mampu menjalankan tugas di bidang masing-masing dan hanya mengabdikan diri pada kepentingan Negara dan Rakyat.

Acuan di atas sebenarnya masih dapat dipandang relevan sampai sekarang yang berangkat pada tidak terjadinya stagnasi pembangunan di daerah. Dalam hal ini, secara lebih terinci, Tulus Dumadi berpendapat bahwa sebenarnya

1. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan

<sup>19</sup> Lihat konsideran Menimbang dari UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.



- daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayan terhadap masyarakat.
2. Dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelayanan pembangunan yang memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut.
  3. Menghormati, menghargai dan menjunjung tinggi perbedaan antara daerah yang satu dengan yang lainnya.
  4. Mengusahakan sejauh mungkin adanya keseragaman dalam hal pengaturan mengenai pemerintah daerah.<sup>20</sup>

Adapun inti dari tujuan diberikannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab sebagaimana disebutkan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 itu adalah di dalam kerangka idealisme untuk :

- a. Menjunjung aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkuat Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.
- b. Pendemokrasian.
- c. Meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kesetabilan politik dan kesatuan bangsa.<sup>21</sup>

Secara substansial sebenarnya didalam UU No. 2 Tahun 1999 menyampaikan dengan formulasi kalimat yang agak berbeda. Dengan demikiandari semua keterangan yang telah disampaikan di atas dapat kiranya dimengerti dan dipahami betapa penting dan mulianya maksud dan tujuan kebijakan pemberian otonomi daerah, yang tentunya harus didukung dan diupayakan dengan sungguh-sungguh oleh semua pihak, rakyat dan pemerintah atau penguasa.

<sup>20</sup> Tulus Dumadi, *Op. Cit.* hlm. 245.

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm. 157.

## OTONOMI DAERAH DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Menurut Abdul Kholik, jika dilihat dari penekanannya pada otonomi yang seluas-luasnya maka menurut MPRS pada waktu itu asas demokrasi sebagai bagian dari UUD-1945 dapat diwujudkan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah.<sup>22</sup> Hanya saja menurutnya bahwa otonomi seluas-luasnya itu cenderung 'liberal' karena terpengaruh langgam libertarian yang hidup pada masa Orde Baru, namun pemberian Otonomi Daerah itu merupakan perwujudan asas demokrasi berdasar UUD-1945, meskipun kemudian diganti dengan UU No. 5 tahun 1974.

Demikian pula ketika UU No.5 Tahun 1974 dipandang juga tidak sesuai dengan suasana reformasi, maka UU itupun diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999. Kata kunci reformasi menjadi penting, seiring dengan berkembangnya tuntutan masyarakat untuk benar-benar mengakomodasikan kepentingan rakyat di daerah sesuai dengan apa yang sebenarnya terjadi. Berbeda dengan yang selama ini bahwa pembangunan yang dilakukan di Daerah itu ternyata lebih banyak mengabaikan kepentingan yang secara riil ada sehingga tidak dapat menyentuh secara langsung kepentingan rakyat.

Di dalam prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaannya dinyatakan bahwa pemberian otonomi disamping mengutamakan aspek pendemokrasian. Di dalam penegasan selanjutnya disebutkan bahwa masyarakat masing-masing daerah diberi kesempatan seluas-luasnya melalui mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah turut berperan serta dalam memajukan daerahnya. Adapun bentuknya diwujudkan dengan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di setiap daerah

<sup>22</sup> Abdul Kholik. *Op. Cit.* hlm. 109.

otonom, di mana lembaga ini merupakan wadah penyaluran aspirasi masyarakat yang diwakilinya.<sup>23</sup>

Kaitan otonomi dengan dasar kedaulatan rakyat atau kerakyatan, sebagaimana dikemukakan oleh Moh. Hatta adalah bahwa sebenarnya menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri, seperti *Gemeenteraad*, *Provinciale Raad* dan lain-lainnya. Dengan keadaan yang demikian maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat *autonomi* (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi).<sup>24</sup>

Di dalam hal semangat kebebasan, secara kelembagaan dapat dicermati bahwa kehadiran lembaga pemerintahan tingkat daerah tidak dapat dipisahkan dari semangat kebebasan. Sebagaimana dikemukakan oleh *Alexis de Touqueville* di dalam bukunya *Democracy in America* menyatakan bahwa : "*a nation may establish a sytem of free government but without a spirit municipal institutions it cannot have the spirit of liberty*". Jadi kebebasan (*liberty*) merupakan salah satu karakteristik kedaulatan rakyat. Selain itu *Robert Reinow* dalam buku *Riwanda* tersebut menyatakan : "*that a democratic people should form the habit of deciding of public matters that directly affect them*".<sup>25</sup>

Berdasarkan analisis *Riwanda* bahwa apa yang dikatakan Hatta dan *Touqueville* itu sekurangnya mengemukakan adanya 3 (tiga) faktor utama yang menunjukkan kaitan erat

---

23 *Riwanda Ismawati*. 2000. *Mengikuti Gelombang Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung : Panepen Mukti

24 *Ibid.* hlm. 98.

25 *Alexis de Touqueville*. 1956. *Democracy in America*. Washington : Penguin Book Inc. Hlm. 134.

antara pembentukan atau susunan pemerintahan tingkat daerah (desentralisasi) dengan kerakyatan, yaitu :

1. Sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*).
2. Sebagai upaya untuk menumbuhkan suatu kebiasaan (*habit*) agar rakyat memutus sendiri berbagai macam kepentingan (umum) yang bersangkutan langsung dengan mereka. Membiasakan rakyat mengurus dan mengatur sendiri urusan-urusan (pemerintahan) yang bersifat lokal, bukan hanya sekedar sebagai wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang sangat esensial dalam suatu masyarakat demokratis.
3. Sebagai upaya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.<sup>26</sup>

Selanjutnya ditegaskan bahwa kerakyatan, kedaulatan rakyat atau demokrasi menurut UUD-1945 dijalankan dengan permusyawaratan/ perwakilan. Selain itu dapat ditarik satu garis lurus bahwa dewasa ini perwujudan dan keikutsertaan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan atau pengambilan keputusan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat memilih wakil-wakilnya yang menjadi kepercayaan untuk mewakili kepentingannya di dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut. Obsesi ini ternyata menjadi suatu kenyataan, ketika para pendiri Republik ini merumuskan bentuk Negara dan Pemerintahan pertama kali di BPUPKI dan PPKI pada tahun 1945, secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya paham yang mendasari konsep ketatanegaraan Indonesia.

Sehubungan dengan permasalahan otonomi dan pembangunan daerah, maka perlu dipahami bahwa yang

26 Riwanda. *Op. Cit.* hlm. 78.

dimaksudkan dengan pembangunan di sini dimaksudkan adalah pembangunan dalam arti luas, yang meliputi segala aspek pembangunan, baik materiil maupun spiritual, lahiriah maupun batiniah, dunia dan akhirat. Demikian pula, pembangunan daerah dimaksudkan adalah pembangunan yang dilaksanakan di daerah-daerah, baik pada tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten dan atau Kota dan tentunya pembangunan ini dikaitkan dengan kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi.

Adapun dasar pertimbangan dibentuknya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai landasan dilaksanakannya kebijakan otonomi atau desentralisasi disebutkan, bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dalam membina kesetabilan politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.

Jadi, pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab dimaksudkan dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan di seluruh pelosok negara dan menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Karena itu pembentukan daerah otonom harus diperhitungkan secara hati-hati, dengan memperhatikan kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas wilayah, pertahanan dan keamanan dan lain-lain, sehingga memungkinkan daerah melaksanakan pembangunan, mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri dengan sebaik-baiknya.

Di dalam hubungan ini, Damayanti mengatakan bahwa khusus pada negara kita yang berpegang pada konsepsi

Wawasan Nusantara sebagai asas dalam mencapai tujuan pembangunan nasional, tingkat perkembangan ekonomi itu diatur sedemikian rupa sehingga menunjukkan keserasian dan keseimbangan di seluruh daerah, tanpa meninggalkan ciri-ciri khas yang dimiliki oleh daerah-daerah dalam perkembangan ekonominya. Faktor keserasian dan keseimbangan antara daerah-daerah menjadi fokus perhatian, sesuai dengan maksud "pendemokrasi pemerintahan" dan "pembangunan daerah".<sup>27</sup>

Pembangunan daerah otonomi ini tentu sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai refleksi dari otonomi yang disampaikan kepada daerah. Hal itu sesuai pula dengan adanya keinginan yang kuat dari daerah-daerah untuk memperoleh keleluasaan di dalam mengembangkan daerah sesuai dengan potensi yang terkandung di dalamnya. Pengembangan dengan benar-benar memperhatikan dan bahkan dimulai dari potensi yang secara riil ada di daerah, akan memajukan daerah yang bersangkutan. Demikian makna yang dapat ditarik dari UU No. 22 Tahun 1999.<sup>28</sup>

Di dalam hubungan ini, Daerah Otonom yang dipimpin oleh Kepala Daerah diberikan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi dan kehendak rakyat di daerahnya. Hal demikian berarti bahwa sebenarnya otonomi daerah itu, sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 mempunyai maksud :

1. Untuk memungkinkan Daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut maka kepada daerah perlu

<sup>27</sup> Damayanti. *Op. Cit.* hlm. 102.

<sup>28</sup> *Ibid.* hlm. 106.

diberikan wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.

2. Di dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan, maka Undang-Undang ini meletakkan titik berat otonomi kepada Daerah Kabupaten/ Kota dengan pertimbangan bahwa Daerah Kabupaten dan kota lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut.

Atas dasar keterangan dan penjelasan tersebut di atas, jelaslah bahwa kebijakan pemberian otonomi daerah dimaksudkan pula agar pembangunan daerah dapat dilaksanakan secara berkeadilan, sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat setempat, yang diupayakan dengan sungguh-sungguh oleh Pemerintah Daerah, dengan terus menggali potensi daerahnya.

Adapun yang berkenaan dengan kerangka yuridis dari otonomi daerah itu dapat dipahami apa yang disebutkan di dalam penjelasan UUD-1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Setelah itu ditegaskan pula bahwa pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)

Berdasarkan penegasan tersebut diatas, maka otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh Pasal 18 UUD-1945 tentang Pemerintahan Daerah dengan perubahannya, yang telah dilakukan amandemen dan secara garis besarnya menyatakan bahwasanya Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan pengganti

dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat "istimewa".

Di dalam penjelasan pasal 18 tersebut dinyatakan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karena itulah, dapat dipehemi bahwa dalam rangka melaksanakan otonomi daerah yang dimaksudkan telah lahir beberapa peraturan perundang-undangan secara silih berganti sesuai dengan kondisi, situasi dan perkembangan kehidupan politik ketika itu. Ide dan gagasan mengenai otonomi daerah ini memang sudah mengemuka sejak awal kemerdekaan Republik ini.

Dengan demikian, otonomi daerah di Indonesia memang dikehendaki oleh rakyat dan pejuang kemerdekaan, dan dilaksanakan dengan undang-undang. Pembuatan peraturan perundang-undangan ini tidak pula terlampau gampang dan mulus, serta selalu terkait dengan situasi, kondisi dan perkembangan kehidupan politik di setiap waktu.

Pada sisi lain, kehadiran sebuah produk hukum berupa Undang-Undang itu sebenarnya merupakan sebuah proses dari tarik menarik di bidang politik. Sebagaimana dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD bahwa di setiap produk hukum merupakan refleksi dari konfigurasi kekuasaan, dan "konfigurasi politik" tertentu akan melahirkan "produk hukum yang memiliki karakteristik tertentu pula".<sup>29</sup>

Hal yang hampir sama dinyatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang

<sup>29</sup> Muh Mahfud. 1993. *Konfigurasi Hukum Atas Politik. Konfigurasi Hukum Atas Politik*. Yogyakarta : Liberty. hlm. 34, penulis menyampaikan pergulatan dan keterkaitan antara produk hukum dan politik sebagai realitas yang hidup di masyarakat.



kait mengait dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat. Salah satu segi dari keadaan yang demikian itu adalah, bahwa hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya. Dengan demikian hukum mempunyai dinamika dan perkembangan sendiri.<sup>30</sup>

Mencermati pada pendapat-pendapat tersebut di atas, memang telah lahir beberapa peraturan perundang-undangan yang silih berganti tentang landasan pelaksanaan Otonomi Daerah sesuai dengan perkembangan keadaan dan tujuan-tujuan masyarakat, yaitu telah dibuat peraturan perundang-undangan di dalam kerangka otonomi daerah ialah :

a. *Undang-Undang No. 1 Tahun 1945*

Undang-undang No. 1 Tahun 1945 tertanggal 23 Nopember 1945 tentang Komite Nasional Daerah disingkat KNID ini lahir empat bulan dan enam hari setelah proklamasi kemerdekaan R. I., yang berarti sedang dalam keadaan merebaknya semangat kemerdekaan dan kebebasan, bahkan mempertahankan kemerdekaan dan kebebasan dengan semangat perjuangan hidup atau mati. Keadaan tersebut mendorong kelahiran UU No. 1 Tahun 1945, yang tentunya dimaksudkan memberikan keleluasaan bagi daerah-daerah untuk mengatur rumahtangga daerahnya sendiri, namun masih dalam tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebenarnya UU No. 1 Tahun 1945 ini secara formal adalah undang-undang mengenai kedudukan KNID, tetapi juga senantiasa dipandang sebagai salah satu undang-undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia. Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1945 menyebutkan bahwa KNID menjadi Badan

30 Satjipto Rahardjo. 1980. *Ilmu Hukum*. Bandung : Alumni. hlm. 68, di dalam kerangka penjelasan tentang kedudukan hukum di dalam masyarakat yang hakekatnya juga merupakan tarik menarik berbagai kepentingan yang ada di dalam masyarakat itu sendiri.

Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD), yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah, menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya.

Menurut Tulus Dumadi, tujuan dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1945 adalah untuk menarik kekuasaan eksekutif dari tangan KNID. Penarikan tersebut disebabkan, antara lain oleh adanya dualisme pemerintahan di daerah : di satu pihak memegang kekuasaan sipil sesuai dengan kedudukannya sebagai pembantu pemerintah, pada pihak lain *Pangreh Praja* dan polisi menjalankan tugas sebagai Pegawai Republik Indonesia. Di samping itu otonomi yang diberikan kepada Daerah-Daerah adalah lebih luas daripada otonomi yang diberikan pada zaman Hindi Belanda. Pembatasan terhadap otonomi itu hanyalah "sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pusat dan / atau daerah yang lebih tinggi".<sup>31</sup>

Dengan demikian jelaslah bahwa pembentukan UU No. 1 Tahun 1945 itu berada dalam iklim politik yang bebas merdeka dan ditujukan untuk mewujudkan kebebasan daerah mengatur rumahtangganya sendiri serta mewujudkan cita-cita kedaulatan rakyat berdasarkan UUD-1945.

*b. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948*

Masih dalam suasana revolusi dan agresi militer Belanda, dibentuk pula Undang Undang No. 22 Tahun 1948 sebagai pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1945 yang dianggap belum memadai sebagai dasar menyusun dan menjalankan pemerintahan daerah yang berkedaulatan rakyat dan jelas batas-batas

31 Tulus Dumadi, *Op. Cit.* hlm. 143.

kekuasaannya. Penjelasan umum Undang-undang No. 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa baik pemerintah, maupun Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNPI) merasa akan pentingnya untuk dengan segera memperbaiki pemerintah daerah yang dapat memenuhi harapan rakyat, ialah Pemerintah Daerah Kolegial berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan ditentukan batas-batas kekuasaannya. Bahwa untuk memiliki harapan itu Undang-undang No. 1 tertanggal 23 Nopember tahun 1945 tentang KNID harus diganti dengan harapan tadi adalah semestinya, karena UU No. 1 Tahun 1945 tersebut dibuatnya amat sederhana, sekedar untuk sedapat mungkin dapat mengadakan Pemerintahan Daerah yang masih dalam suasana revolusi.

Menurut Abdul Kholik, Undang-undang No. 22 Tahun 1948 ini selain berkehendak mengatur Pemerintahan Daerah secara lebih menyeluruh, juga menetapkan dasar dan arah baru yang bersifat "perbaikan", yakni mengenai sistem rumah tangga daerah, dan susunan Pemerintahan di Daerah.<sup>32</sup> Dalam hal ini Damayanti mencermati bahwa di dalam kerangka Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 ini adalah di dalam rangka menghapus dualisme pemerintahan dalam Pemerintahan Daerah dan memberi hak otonomi memberi wewenang seluas-luasnya pada daerah yang tersusun secara demokratis atas dasar permusyawaratan. Dapat pula dikatakan bahwa asas yang dikembangkan melalui UU ini adalah asas demokrasi liberal.<sup>33</sup>

Jadi berarti bahwa Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 ini lahir ketika bangsa Indonesia sedang berevolusi menghadapi agresi fisik aksi militer dan agresi politik

32 Abdul Kholik. *Op. Cit.* hlm. 98.

33 Damayanti, *Op. Cit.* hlm. 87.

yang dilancarkan yang diluncurkan oleh Belanda, dan dengan maksud mengadakan keseragaman (*uniformitas*) dan menghilangkan dualisme pemerintahan dalam permintaan daerah, dan kehendak memberi hak otonomi dan *medebewind* seluas-luasnya kepada Pemerintahan Daerah secara demokratis atas dasar permusyawaratan.

c. *Undang-Undang No. 1 Tahun 1957*

Undang-undang ini lahir setelah pelaksanaan Pemilu yang benar-benar demokratis di tahun 1955, dan berinduk kepada UUDS-1950. Oleh karena itu UU ini menganut asas otonomi yang seluas-luasnya, yang diwujudkan dalam asas otonomi yang nyata, dan merupakan implikasi dari asas demokrasi yang ultra demokratis di bawah UUDS-1950. Karena itu Kepala Daerah yang sepenuhnya sebagai alat Daerah Otonom semata-mata dan bukan merupakan alat Pusat di Daerah, merupakan perwujudan dari keinginan UU No. 1 Tahun 1957 untuk menghilangkan dualistik sekaligus untuk memberikan bobot kehidupan demokrasi.<sup>34</sup>

Agak berbeda, Amrah Muslimin mengidentifikasi adanya beberapa penyebab ketidak stabilan di dalam kerangka dasar mengapa UU No. 22 Tahun 1948 itu diganti dengan UU No. 1 Tahun 1957. Di dalam kaitan ini, Pemerintah di Daerah, dan kelemahan Pemerintah Pusat, dan menjadi lebih parah lagi sejak berlakunya UU No. 1 Tahun 1957, suatu produk legislatif dari wakil-wakil rakyat dalam DPR yang masih dihindangi perasaan yang ingin lebih demokratis dari jaman kolonial, tetapi dalam kenyataannya menghasilkan asas-asas yang terlampau demokratis, sehingga menjadi ultra demokratis, yang mengandung bahaya membawa perpecahan-perpecahan dalam golongan-golongan masyarakat dan lemahnya

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 99.

hubungan hirarkhi antara Pusat dan Daerah.<sup>35</sup>

Di dalam hubungan ini, Damayanti kembali memberikan penilaian bahwa ada beberapa alasan tentang perlunya pemberian otonomi seluas-luas berdasarkan UU No.1 Tahun 1957 ;

- a. Reaksi terhadap otonomi sempit zaman Hindia Belanda.
- b. Perwujudan paham kerakyatan (di daerah-daerah)
- c. Memelihara kebhinekaan / pluralistik. Negara Kesatuan Indonesia bersifat pluralistik dalam berbagai segi seperti keyakinan, budaya, dan kemasyarakatan.<sup>36</sup>

Dari keterangan di atas terlihat bahwa lahirnya UU No. 1 Tahun 1957 dalam keadaan konfigurasi politik yang demokratis, dan karenanya berisikan otonomi yang seluas-luasnya yang sangat demokratis pula.

*d. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959*

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini lahir beberapa bulan setelah Dekrit 5 Juli 1959, yang melahirkan Demokrasi Terpimpin. Menurut M. Solly Lubis, pada tanggal 7 Nopember 1959 ditetapkanlah berlakunya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dalam rangka revolusi ketatanegaraan, baik horozontal maupun vertikal, disesuaikan dengan demokrasi terpimpin, dan menghilangkan dualisme kepemimpinan pemerintahan daerah, demi lancarnya administrasi negara.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini adalah tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan),

35 Amrah Muslimin. 1978. *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Bandung : Alumni. hlm. 145.

36 Damayanti. *Op. Cit.* hlm. 112.

dimaksudkan melakukan penyempurnaan terhadap UU No. 1 Tahun 1957, antara lain menyangkut dua hal, yaitu:

- a. Menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara aparat dan fungsi otonomi dan aparat serta fungsi kepamongprajan.
- b. Memperbesar pengendalian Pusat terhadap Daerah.

Di dalam hubungan ini, lahirnya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini dimaksudkan untuk segera melakukan tindakan penghentian terhadap penyenggaraan daerah yang terlalu demokratis, maka dikeluarkanlah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang menggariskan kebijaksanaan politik yang ingin mengembalikan dan memperkuat kedudukan Kepala Daerah sebagai alat Pemerintahan Pusat di Daerah dengan memberinya fungsi rangkap sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi yang di dalam prakteknya jauh lebih menonjol dekonsentrasinya.

Dengan demikian Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini adalah lambang kekuasaan pengendalian Pemerintah Pusat terhadap Daerah, dan dalam rangka Demokrasi Terpimpin.

*e. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965*

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 ini dikeluarkan pada tanggal 1 September 1965, yang berarti satu bulan sebelum terjadinya peristiwa G. 30. S / PKI, ketika masih kuatnya kepemimpinan Presiden Soekarno, yang juga pencetus model Demokrasi Terpimpin. Karena ini inti isinya hampir seluruhnya meneruskan atau memindahkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang DPR-GR dan

yang sehat, karena pada waktu itu asa demokrasi sebagai bagian dari UUD-1945 dapat diwujudkan dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah. Penggarisan sikap yang cenderung "libneral" ini jelas terpengaruh oleh langgam libertarian yang hidup pada masa bulan madu Orde Baru, yang pada tahun 1969/1971 langgam sistem politik beralih lagi kepada otoritarian atau otoritas-birokritis, yang kemudian nasib Ketetapan MPRS RI No : XII/MPRS/1966 ini terbawa oleh arus perkembangan konfigurasi politik sehingga ia menjadi layu atau terhapus sebelum sempat ditindak lanjuti.

Sebagaimana disampaikan oleh Tulus Dumadi bahwa pengertian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah menurut penjelasan UU No. 8 Tahun 1965 dan Ketetapan MPRS RI No : XII/MPRS/1966 akan menggerogoti prinsip prakarsa atau inisiatif sendiri dari daerah, karena dalam prakteknya, selama suatu urusan belum diserahkan atau diberikan kepada daerah akan dipandang sebagai urusan pusat. Selain itu jguga akan bertentangan dengan asas dasar kebhinekaan, yang memungkinkan isi dan jenis urusan rumah tangga daerah tidak sama/berbeda sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.<sup>38</sup>

Jadi idedar Ketetapan MPRS RI No: XII/MPRS/1966 ini adalah otonomi riil dan seluas-luasnya, dimana semua urusan diserahkan kepada Daerah, berikut semua aparatur dan keuangannya, kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan oleh undang-undang. Tetapi sayang tidak sempat ditindaklanjuti dan diganti pula dengan Peraturan perundang-undangan yang lain, dengan alasan mewujudkan kesetabilan politik dan Kesatuan Bangsa.

38 Tulus Dumadi, *Op. Cit.* hlm. 98.

g. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah ini diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974 berdasarkan arahan GBHN 1973, dimana Pemerintahan Orde Baru dituntut untuk segera membuat undang-undang baru mengenai pemerintahan daerah, oleh karena UU No. 8 Tahun 1965 yang masih terus berlaku sampai saat itu sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan Peraturan perundang-undangan ketatanegaraan maupun konfigurasi politik, dan karena itu perlu diganti untuk disesuaikan dengan konfigurasi politik yang mulai bergaya otoritarianisme. Apabila dilihat dari konsideran dan isi UU No. 5 Tahun 1974 itu, maka dapat dilihat beberapa pertimbangan atau alasan pembentukannya, yakni antara lain ;

- a) Undang-undang No. 18 Tahun 1965 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan sehingga perlu dan harus diganti.
- b) Untuk menyeragamkan kedudukan Pemerintahan Daerah berdasarkan UUD-1945.
- c) Membina kesetabilan politik dan kesatuan bangsa.
- d) Keutuhan Negara Kesatuan.

Menurut Amrah Muslimin, penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut undang-undang ini (UU. No. 5 Tahun 1974) dilaksanakan berlandaskan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkuat Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.



- b. Harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.
- c. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan pula kemungkinan bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.
- d. Mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan, disamping aspek pendemokrasian.
- e. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.<sup>39</sup>

Di dalam penilaian Sujamto, UU No. 5 Tahun 1974 ini adalah karya hukum yang dilandasi pemikiran dan hasrat untuk melaksanakan UUD-1945 sebagaimana mestinya, atau yang pada tahun 1966-an dikumandangkan sebagai melaksanakan UUD-1945 secara murni dan konsekuen, yakni dalam arti mengikuti dan menjalankan sesuai dengan asas-asas, tujuan, ketentuan dan berbagai landasan pemikiran yang mencerminkan hakekat kesetiaan UUD.<sup>40</sup>

Di dalam penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa di dalam Ketetapan MPR No : IV/MPRS/1973 tentang GBHN, telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah. Dari TAP MPR ini dapat dijadikan sebagai dasar kebijakan di dalam penyusunan UU No. 5 Tahun 1974 sebagai dasar dan penjabaran. Antara lain :

39 Amrah Muslimin. *Op. Cit.* hlm. 132.

40 Sujamto. 1979. *Otonomi Nyata dan Bertanggungjawab*, Jakarta : Gramedia. hlm. 76.

- a) Prinsip otonomi daerah.
- b) Maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah.
- c) Tentang arahan-arahan dalam pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah.
- d) Tentang pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah bersama-sama dengan dekonsentrasi.

UU No. 5 Tahun 1974 tersebut terkesan sentralistik. Lebih-lebih kalau dilihat bahwa kebijakan desentralisasi itu dilaksanakan dengan dekonsentrasi dan juga kemungkinan tugas pembantuan (*medebewind*). Dalam kaitan ini, di atas daerah otonom sekaligus diletakan wilayah administratif dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, yakni propinsi, kabupaten dan kotamadya.

Dalam ketentuan Pasal 74, dinyatakan bahwa nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas wilayah Provinsi dan Ibukota Negara, Untuk nama dan batas Daerah Tingkat II adalah sama dengan nama batas wilayah Kabupaten atau Kotamadya. Kepala Daerah sebagai alat pusat di Daerah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayahnya. Baik sebagai pemimpin pemerintahan, yang mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. UU No. 5 Tahun 1974 juga menghapuskan sistem pemerintahan kolegiel kepada Kepala Daerah diberikan fungsi ganda, yakni sebagai alat Daerah Otonom dan juga sekaligus sebagai alat Pusat.

#### *h. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999*

Undang Undang ini, sebagaimana disampaikan pada bagian terdahulu merupakan buah dari reformasi

di dalam permasalahan yang ada hubungannya dengan pemerintahan daerah. Tarik ulur yang terjadi semenjak kemerdekaan telah melahirkan berbagai produk hukum yang sesuai dengan jamannya. Dengan UU No. 22 Tahun 1999 itu pula otonomi daerah boleh dikatakan menemukan bentuk dan sesuai dengan keadaan masyarakat Indonesia yang sangat heterogen.

Aspirasi yang menginginkan pembangunan daerah yang dilaksanakan agar sesuai dengan kenyataan sebenarnya menemukan bentuknya di dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang dinilai paling sesuai dengan keadaan bangsa dan rakyat Indonesia pada saat sekarang ini. Dengan UU No. 22 Tahun 1999 ini pula terbuka kesempatan luas untuk daerah di dalam mengembangkan diri beserta potensi yang ada di daerahnya.

Di dalam kelahiran dari UU No. 22 Tahun 1999 ini, pelaksanaan Otonomi Daerah itu diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah. Dalam penjelasan umum UU No. 22 Tahun 1999 tersebut ditegaskan bahwa nyata adalah dalam arti pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri.

Di dalam hubungan ini disadari bahwa sebenarnya pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidaknya bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serasi antara Pemerintah Pusat dengan

Pemerintah Daerah serta dapat menjamin perkembangan daerah.

Di dalam keadaan demikian salah satu faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah ialah "political will" dalam menerjemahkan dan melaksanakan makna yang terkandung di dalam asas luas, nyata dan bertanggungjawab, tidak dijadikan alat pengendalian yang sentralistik sifatnya, tetapi seharusnya diartikan sebagai kebebasan berprakarsa atau berinisiatif oleh pemerintah dan masyarakat di daerah bersangkutan.

Dengan demikian, faktor-faktor yang tidak dapat diabaikan begitu saja di dalam pelaksanaan otonomi daerah di dalam UU No. 22 Tahun 1999 itu adalah :

- a. Kondisi politik. Sekali lagi hal ini tergantung penerjemahan pemerintah, bagaimana yang dimaksud dengan kesatuan bangsa, keutuhan Negara Kesatuan, keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan lain-lain. Agar tidak menjadi kendala yang menghambat pelaksanaan Otonomi Daerah, diperlukan "political wii" Pemerintah (Pusat) yang kondusif untuk itu.
- b. Kemampuan ekonomi. Faktor ini menyangkut pembiayaan pembangunan dan potensi kekayaan Daerah yang bisa digali sebagai sumber pendapatan daerah. Berkaitan dengan sumber pembiayaan ini, termasuk subsidi dan bantuan yang selama ini diberikan oleh Pusat dan Pemerintah Atasnya. Adapun yang berkenaan dengan potensi kekayaan daerah berkaitan dengan pemberian wewenang penggaliannya dan atau pembagian hasil eksploitasi kekayaan daerah. Hal ini memang

juga bisa menjadi kendala yang mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Daerah, apabila tidak terdapat sinkronisasi dan keharmonisan antara pemerintah dan daerah.

- c. Jumlah penduduk dan sosial budaya. Hal ini terkait dengan partisipasi masyarakat dalam segala segi urusan dan program pembangunan, yang tentunya diyakini untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat/masyarakat daerah setempat.
- d. Pertahanan dan keamanan. Hal ini merupakan faktor yang sangat mendasar, dan karena itu sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta merupakan sistem pertahanan dan keamanan yang sesuai dan dipergunakan oleh pemerintah.
- e. Keadaan personel (kepegawaian). Hal ini berkaitan dengan jumlah personel, profesionalisme/ keahlian personel dan pembinaan serta peningkatan kemampuan personel atau sumber daya manusianya. Hal ini merupakan faktor yang juga cukup bahkan sangat mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah.

*i. Undang Undang No. 32 Tahun 2004*

Begitu banyak dan kompleks aspek administrasi pemerintahan yang berkenaan dengan pergantian dari UU No. 22 Tahun 1999 ke Undang Undang No. 32 Tahun 2004 ini. Fokusnya adalah pada kuatnya keinginan untuk lebih memproporsionalkan kewenangan daerah atas wilayahnya sendiri. Sementara ini dari operasionalisasi UU sebelumnya dinilai lebih besar dominasi pusat

dibandingkan dengan kewenangan daerah. Aspirasi dari Daerah begitu kuat dengan mendompleng *tren* globalisasi.

Aspek yang penting dalam kaitan ini bermuara pada dua hal, pertama kewenangan yang secara riil dilimpahkan kepada daerah. Kedua aspek pengawasan terhadap berbagai kebijakan yang dibuat oleh daerah sebagai refleksi dari pelimpahan otonomi kepada daerah. Dari kedua tema sentral terhadap paradigma perjalanan dari sistem pemerintahan daerah ini sebagaimana disampaikan pada bagian terdahulu adalah tarik ulur kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Maknanya adalah mencari atau menemukan formulasi yang paling sesuai dengan kondisi mutakhir – tidak saja secara internal daerah dan eksternal keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih luas dari itu kiranya juga sesuai dengan perkembangan global.

Salah satu refleksi dari pengawasan pusat terhadap daerah adalah pada masalah produk hukum yaitu berupa Peraturan Daerah sebagai rujukan atas legitimasi kebijakan daerah yang kemudian dituangkan dalam bentuk hukum. Masalah yang berkenaan dengan UU No. 32 Tahun 2004 ini adalah pada kewenangan Pemerintah Pusat melaksanakan pengawasan terhadap daerah di dalam produk hukum berupa Peraturan Daerah tersebut.

Secara umum, di dalam manajemen administrasi pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah atau dikenal dengan pemerintahan lokal, ada satu aspek penting yang harus dilaksanakan yaitu pengawasan. Pengawasan menjadi bagian penting dari manajemen administrasi pemerintahan yang merupakan konsekuensi dari pelaksanaan program administrasi itu sendiri. Siklus sebagaimana dimaksud meliputi pembuatan program pemerintahan, pelaksanaan program itu sendiri

dan evaluasi terhadap program yang dibuat, di mana pengawasan menjadi unsur yang akan mendinamisir administrasi pemerintahan.

Di dalam sistem Pemerintahan Daerah ada beberapa delegasi kewenangan yang membawa konsekuensi kepada pengawasan yang bersumber pada kebijakan yang dibuat oleh Daerah. Khusus di dalam sistem pemerintahan daerah yang desentralisasi, kebijakan daerah sebagai implementasi dari otonomi daerah itu ada kewenangan khusus yaitu dapat membuat peraturan sendiri yang disebut dengan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah<sup>41</sup> merupakan produk hukum di daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penyempurnaan dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini adalah sebagai dasar hukum atau legitimasi keberadaan Peraturan Daerah sebagai produk hukum di daerah yang sekaligus sebagai instrumen peraturan perundang-undangan yang menjabarkan ketentuan pemerintah pusat.

Dari ketentuan di atas, antara lain menyatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan asas pembantuan tidak lagi mewajibkan pengesahan terhadap Peraturan Daerah yang ditetapkan, baik kepada pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi sebagaimana berlaku sebelum era Orde Baru di bawah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan di Daerah.

Di dalam penerapan Peraturan Daerah tersebut secara efektif cukup diundangkan langsung ke dalam Lembaran

41 Lihat pasal 7 UU No. 32 Tahun 2004.

Daerah. Proses ini nampaknya telah memberikan kebebasan kepada Daerah dalam menetapkan suatu kebijakan. Kendatipun demikian, ternyata keleluasaan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah sebagai instrumen dari kebijakan yang diambil tetap masih dibatasi yakni tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana ditetapkan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004.

Di dalam pelaksanaannya Undang-Undang tersebut memberikan hak pengawasan kepada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah, dengan wujud pengawasan tersebut dapat melakukan pembatalan terhadap kebijakan daerah yang telah ditetapkan. Keadaan ini lebih dipertegas dengan ketentuan Pasal 145 ayat (2). Dinyatakan bahwa Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Keleluasaan dalam pembuatan Peraturan Daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat pengecualian atau ketentuan khusus yaitu untuk rancangan Peraturan Daerah tertentu yang mengatur tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, Perubahan Anggaran Pendapatan Daerah dan Tata Ruang sebagaimana yang termuat dalam pasal 185 UU No. 32 Tahun 2004. Selain Rancangan Peraturan Daerah tersebut diatas didalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 (poin 7) dinyatakan bahwa Peraturan Daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah



dan Tata Ruang, berlakunya setelah melalui tahapan berupa evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah.

Pembatasan yang dilakukan dengan alasan sebagaimana tersebut di atas pada dasarnya justru telah mengikat kembali kebebasan yang menjadi tuntutan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerahnya. Di mana keleluasaan untuk mengatur daerahnya sesuai kewenangan otonomi luas yang diberikan mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, serta kewenangan lainnya. Hal ini telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Daerah Provinsi sebagai daerah otonom, termasuk keleluasaan otonomi yang mencakup kewenangan yang utuh dan bulat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi tentu tidak dapat sepenuhnya difungsikan oleh Pemerintah Daerah.

Kenyataan di atas jika dihubungkan dengan alasan kepentingan umum yang tidak jelas batasannya karena bersifat umum, dapat memberi kesempatan luas bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan tindakan pembatalan terhadap kebijakan daerah terlebih lagi apabila kebijakan daerah tersebut tidak sejalan dengan program dan kebijakan Pemerintah Pusat, tindakan ini jelas sangat merugikan daerah yang berjuang keras untuk melaksanakan otonomi daerahnya.

Secara umum kebijakan daerah sehubungan dengan Undang Undang ini banyak berkisar pada masalah peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)<sup>42</sup> dan potensi sumber pendapatan daerah tersebut adalah

<sup>42</sup> Pendapatan Asli Daerah (PAD) dipandang sebagai ukuran keberhasilan otonomi daerah.

menyangkut pajak dan retribusi daerah, yang dalam penetapannya sering bersentuhan dengan kepentingan umum. Bersentuhan dengan kepentingan umum, karena kebijakan tersebut pada umumnya berorientasi kepada upaya penanggulangan besarnya pembiayaan daerah yang mesti ditanggung oleh pemerintah kabupaten atau pemerintah kota dalam rangka melaksanakan otonomi daerah ini sehingga Daerah berupaya meningkatkan penerimaan Daerah dengan mengintensifkan setiap pungutan Daerah yang dikenakan baik berupa pajak maupun retribusi, dan dampaknya tentu dapat dibayangkan yakni menyebabkan otonomi biaya tinggi.

Kondisi sebagaimana disebutkan di atas itulah yang pada gilirannya menimbulkan pandangan negatif bagi sebagian besar masyarakat dalam menilai reformasi khususnya yang berkaitan dengan penerapan otonomi luas justru semakin menambah beban berat bagi rakyat di Daerah. Hal ini diperburuk lagi oleh keadaan pelayanan publik yang kurang baik, seperti birokrasi yang panjang dalam segala urusan pemerintahan sebagai akibat masing-masing unit kerja pemerintahan daerah yang telah memberdayakan fungsi dan tugas suatu unit kerja di Daerah sehingga unit kerja tersebut ikut terlibat karena merasa mempunyai hak dalam menangani urusan tersebut. Hal demikian membawa implikasi negatif bagi penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Problematika di atas menjadi permasalahan di dalam pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004. Namun secara umum di dalam pengawasan yang dilaksanakan oleh pusat kepada daerah dapat dipahami di samping sebagai satu koneksi administratif juga sebagai bias dari kekurangan berlakunya UU sebelumnya. Dengan demikian sebenarnya tergantung kepada bagaimana pelaksana di daerah yang harus dapat menjadi

semacam jembatan ketika berbagai kebijakan itu harus dilaksanakan di daerah. Idealnya tiap pejabat di daerah harus mengembangkan kreativitas dan inovasinya untuk menyikapi dan menindaklanjuti kondisi ini.

Lebih teknis, berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh Daerah, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 bahwa Pemerintah diberikan kewenangan untuk membatalkan berlakunya sebuah Peraturan Daerah, tetapi selanjutnya pemerintah daerah dapat pula keberatan atas pembatalan tersebut sesuai ketentuan Pasal 145 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004. Pembatalan tersebut pada dasarnya merupakan wujud dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, terutama pengawasan yang bersifat evaluasi (pengawasan represif) sebagaimana diterangkan dalam penjelasan umum angka 7 UU No. 32 Tahun 2004. Di dalam rangka pengawasan tersebut, pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Tindakan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan pembatalan terhadap kebijakan daerah yang telah ditetapkan tersebut adalah sebagai perwujudan dari pengawasan represif. Tindakan tersebut menimbulkan perdebatan tentang dasarnya -- apakah merupakan tindakan pemerintah dalam menjalankan fungsi administratif atau fungsi pengadilan?. Permasalahan ini mengemuka karena terhadap keputusan tersebut dapat diajukan keberatan melalui upaya hukum kepada Mahkamah Agung. Permasalahan yang dimaksudkan itu juga menimbulkan pertanyaan lain, yaitu bagaimana kedudukan hukum atas kebijakan Daerah yang dibatalkan

oleh pemerintah pusat atau pemerintah provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah atas produk hukum yang menjadi kewenangannya.

Dalam hal ini, terutama yang bersangkutan paut dengan kebijakan daerah yang tertuang dalam bentuk Peraturan Daerah. Karena berdasarkan Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Negara Republik Indonesia, telah ditegaskan bahwa urutan peraturan perundang-undangan adalah (1) UUD 1945, (2) Ketetapan MPR, (3) Undang-undang, (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (5) Peraturan Pemerintah, (6) Keputusan Presiden, dan (7) Peraturan Daerah.

Dengan telah diundangkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pasal 7 ayat (1) jenis dan hirarki Peraturan perundang-undangan telah ditentukan secara limitatif hirarkhis sebagai berikut:

- ◆ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- ◆ Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- ◆ Peraturan Pemerintah;
- ◆ Peraturan Presiden;
- ◆ Peraturan Daerah.

Tentang bagaimana kedudukan jenis peraturan perundangan lain, seperti Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga seperti Komisi-Komisi dan sebagainya juga diatur tetapi tidak secara tegas bagaimana kedudukannya. Rujukannya adalah paa Penjelasan Pasal 7 ayat (4) bahwa jenis peraturan perundang undangan selain yang disebutkan itu antara lain peraturan yang

dikeluarkan oleh MPR, DPR, Mahkamah Agung tetap dipandang sebagai jenis peraturan perundang undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.

Sehubungan dengan Peraturan Daerah, ditentukan bahwa daerah yang tidak dapat menerima pembatalan yang dilakukan oleh pihak pemerintah terhadap Peraturan Daerah dengan mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung, maka Mahkamah Agung melakukan uji materiil terhadap Peraturan Daerah yang dibatalkan tersebut. Sesuai dengan ketentuan Pasal 112 UUNo. 22 Tahun 1999 bahwa pengawasan itu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, maka keluarlah Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Di dalam Pasal 7 menyebutkan bahwa pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di Daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

Di dalam UU itu juga ditegaskan bahwa ada pedoman pembinaan dan pengawasan yang meliputi standar, norma, prosedur, penghargaan dan sanksi diatur dalam Peraturan Pemerintah vide pasal 233). Ihtwal pengawasan ini berikurnya diatur dalam PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berikutnya, dikeluarkann pula PP No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pada dasarnya pengawasan sebagaimana dimaksudkan di atas dilakukan :

- a) secara represif terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang berupa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b) secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah.

Secara lebih konkret, pengawasan represif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkoordinasi dengan departemen/ Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten dan kota setelah berkoordinasi dengan instansi terkait.

Atas dasar hal di atas, Peraturan Daerah yang dianggap oleh pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum dapat dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana disebutkan yang intinya adalah sebagai berikut:

- (1). Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden menerbitkan Keputusan Pembatalan terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/ Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya.
- (2). Gubernur selaku Pemerintah menerbitkan Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah Kabupaten dan Kota,

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten dan kota sesuai kewenangan yang dilimpahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2). Bagi daerah yang tidak menerima terhadap keputusan pembatalan peraturan daerahnya dalam mengajukan keberatan seperti ditentukan dalam Pasal 10 ayat (3) yang menentukan:

- a) Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi oleh Pemerintah dapat mengajukan keberatan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah:
- b) Daerah Kabupaten/Kota yang tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota oleh gubernur sesuai kewenangan yang dilimpahkan kepadanya dapat mengajukan keberatan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah.

Apabila keberatan tersebut diatas tidak diterima oleh Menteri Dalam Negeri atau gubernur, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 145 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa apabila Provinsi/ Kabupaten/ Kota yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah

Agung sebagai institusi yang akan mengadilinya. Masalahnya adalah bagaimana memberikan satu klasifikasi yang terukur secara kualitatif - apalagi secara kuantitatif tentang alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang undangan dan mana alasan yang tidak dibenarkan oleh peraturan perundang undangan itu.

Pengalaman masa berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 konflik yang boleh disebut dengan frekuensi yang tinggi sehubungan dengan tahap-tahap awal diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 adalah konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya kabupaten dan kota. Konflik pada tingkat pemerintahan ini, menyangkut contoh yang paling nyata dalam hal ini adalah mengenai Peraturan Daerah (Perda) bermasalah yang hendak dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.

## KESIMPULAN

1. Demokrasi pada dasarnya memberikan pemahaman bagaimana mempertemukan kehendak rakyat dalam satu kepentingan bersama. Kehendak atau kepentingan tersebut dilandasi oleh satu tujuan yang sama yaitu meningkatkan kualitas kehidupan yang lebih baik. Teknis untuk mencapai tujuan tersebut tergantung kepada kesepakatan yang dijadikan dasar untuk mencapai tujuan. Lembaga untuk itu adalah Badan Perwakilan yang secara konseptual senantiasa ada dalam sistem demokrasi di sepanjang sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia.
2. Kelembagaan sistem pemerintahan yang demokratis cenderung relatif. Sejauh ukuran kualitatif yang bisa dijadikan sebagai dasar adalah tidak ada, atau sedikitnya *complain* (protes) dari warga masyarakat yang mempunyai hak sama dalam demokrasi tersebut. Artinya



bahwa semakin sedikit, atau bahkan tidak ada *complain*, berarti demokrasi dijalankan dengan baik. Kalaupun protes disampaikan, jalur yang ditempuh tetap pada koridor peraturan perundang undangan. Hal demikian mencerminkan kedewasaan atau kematangan demokrasi yang menjadi elemen penting untuk mewujudkan ketahanan dalam negara.

3. Otonomi daerah pada dasarnya merupakan refleksi demokrasi dalam administrasi pemerintahan. Intinya bagaimana pendistribusian kewenangan dari Pusat ke Daerah bisa diterima secara proporsional oleh Daerah. Mekanisme pemerintahan yang dilaksanakan sedcara proporsional antara Pusat dan Daerah didasarkan pada keadilan bersama. Maksudnya eksistensi Negara Kesatuan tetap terjaga, sementara Daerah tidak kehilangan eksistensinya sebagai refleksi dari otonomi.
4. Operasionalisasi dari otonomi daerah yang mencerminkan demokrasi terwujud setidaknya dalam dua kebijakan,. Pertama kebijakan dalam bidang pembuatan instrumen hukum berupa Peraturan Daerah. Bagaimana kemandirian Daerah dalam mengelola Daerahnya tercermin dari kemandirian dan kualitas Peraturan Daerah yang keberadaannya dimaksudkan untuk mengatur kehidupan rakyat di Daerahnya. Kedua dalam bidang anggaran yang harus mencerminkan kemandirian Daerah sesuai dengan kondisi realistis yang ada di Daerah yang bersangkutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. 1982. *Dasar Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Damayanti, 1998. *Dewan Perwakilan Rakyat Representasi Suara Rakyat*. Surabaya: Pustaka Widya
- Damayanti. 1999. *Pendapatan Asli Daerah Soko Guru Otonomi Daerah*. Surabaya: Pustaka Widya
- Damayanti. 2002. *Teori-Teori Konstitusi Modern* (terjemahan). Jakarta: Lappera.
- Kholik, Abdul. 1998. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Bandung: Dian Cipta
- Muslimin, Amrah. 1982. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni
- Wahidin, Samsul. 1984. *Hak Menguji Materiil Menurut UUD 1945*. Jakarta: Cendana Press.
- Wahidin, Samsul. 2004. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Banjarmasin: Jurnal Cakrawala.
- Wahidin, Samsul. 2006. *Filter Komunikasi Media Cetak*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahidin, Samsul. 2007. *Hukum Pers*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahidin, Samsul. 2007. *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Widjaya, HAW. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.