

OTONOMI DAERAH PASCA AMANDEMEN UUD 1945

EVI PURNAMAWATI

Dosen Fakultas Hukum Universitas Palembang

evipurnamawatiplg@gmail.com

ABSTRAK

Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menegaskan bahwa, Pemerintah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemberian otonomi merupakan penjabaran prinsip bahwa pemerintah pusat berwenang secara lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan data utama penelitian adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian dapat diketahui bahwa Otonomi Daerah yang digunakan di Indonesia sejak kemerdekaan Negara Indonesia Tahun 1945 sampai dengan pasca amendement UUD 1945. Kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Agar tidak menjadi pemerintahan yang sentralistik, hendaknya dilakukan pembatasan-pembatasan tertentu dalam hal memproduksi perundang-undangan yang menyangkut kepentingan atau kewenangan urusan daerah. Undang – Undang Dasar 1945 seharusnya mengatur otonomi daerah secara konsekuen dalam arti tidak mencampuradukan antara ciri/karakter negara federal dan ciri/karakter negara kesatuan. Hal ini berdampak terjadinya ketidak sinkronan dan ketidak konsistenan pengaturan kewenangan urusan pusat dan daerah.

Kata Kunci : Otonomi Pasca Amandemen

ABSTRACT

The State of Indonesia is a unitary state in the form of a republic. Article 18 paragraph (5) of the 1945 Constitution confirms that the Government shall exercise the widest possible autonomy, except for government affairs which are determined by law to be the affairs of the central government. The granting of autonomy is an elaboration of the principle that the central government has more intensive authority over problems in the regions. This type of research is normative legal research, with the main research data being secondary data, namely data obtained from library studies. The legal materials used are primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The results of the study can be seen that Regional Autonomy has been used in Indonesia since the independence of the State of Indonesia in 1945 until after the amendment to the 1945 Constitution. Regional autonomy policy is carried out by decentralizing authority which has been centralized in the hands of the central government. In the decentralization process, the power of the central government was transferred from the central level to the local government as it should be, resulting in a shift of power from the center to districts and cities throughout Indonesia. In order not to become a centralized government, certain restrictions should be put in place in terms of producing legislation concerning the

interests or authorities of regional affairs. The 1945 Constitution should consistently regulate regional autonomy in the sense of not mixing up the characteristics of a federal state and the characteristics of a unitary state. This has resulted in a lack of synchronicity and inconsistency in the regulation of central and regional affairs authority.

Keywords: *Post-Amendment Autonomy*

A. Latar Belakang

Dengan dibentuknya Daerah Otonom dan sekaligus mengatur kewenangan pemerintah pusat maupun kewenangan daerah yang berdasarkan konstitusi (Pasal 18 UUD 1945) ini merupakan karakter atau ciri negara federal. Selanjutnya pada sisi lain dengan diserahkannya pengaturan kewenangan urusan Pemerintah pusat dan sekaligus juga mengatur kewenangan urusan daerah dengan menggunakan Undang-Undang dan pemerintah pusat tetap mempunyai kewenangan untuk mencampuri urusan pemerintahan daerah secara intensif berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi, menunjukkan ciri Negara Kesatuan.

Di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya mempunyai tiga tujuan. *Pertama*, tujuan politik, yakni demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan suprastruktur politik. *Kedua*, tujuan administrasi, yakni efektivitas dan efisiensi proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat, transparan serta murah.

Istilah struktur ketatanegaraan adalah terjemahan daripada istilah Inggris *the structure of government* sebagaimana dikemukakan oleh S.L. Witman dan JJ. Wuest dalam bukunya "*Visual Outline of Comparative Government*". Secara umum struktur ketatanegaraan suatu negara meliputi dua suasana, yaitu supra struktur politik dan infra struktur politik. Supra struktur politik adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan apa yang disebut alat-alat perlengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya. Dengan demikian

hal-hal yang termasuk dalam supra struktur politik ini adalah mengenai kedudukannya, kekuasaannya dan wewenangnya, tugasnya, pembentukannya, serta perhubungan antara alat-alat perlengkapan itu satu sama lain. Infra struktur politik adalah struktur politik yang berada di bawah permukaan. Adapun infra struktur politik ini meliputi lima macam komponen, yaitu komponen partai politik, komponen golongan kepentingan, komponen alat komunikasi politik, komponen golongan penekan dan komponen tokoh politik (*political figure*). Tentang yang pertama pada umumnya diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara.

Antara supra struktur politik dan infra struktur politik terdapat hubungan timbal balik dalam arti, bahwa supra struktur politik dapat mengatur segala sesuatu yang bersangkutan dengan infra struktur politik, sedangkan infra struktur politik dapat mempengaruhi serta menentukan berjalannya supra struktur politik. Dalam pada itu menurut S.L. Witman dan JJ. Wuest¹ struktur ketatanegaraan itu mempunyai bermacam-macam perlengkapan (*the agents and tools of government*) yaitu *the constitution, the electorate, the political parties, the legislature, the executive, the judiciary, the intergovernmental relationships dan the local government*.

Sebagai pelaksanaan azas demokrasi di tiap negara, maka rakyat melalui lembaga pemilihan umum (*electorate*) memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam konstituante dan lembaga perwakilan rakyat (*legislature*). Konstituante tersebut setelah terbentuk lalu bersidang untuk menetapkan

¹ R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, PT Rajawali, 1981, hlm. 39.

suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Di dalam konstitusi itu kemudian ditentukan peraturan-peraturan mengenai bermacam-macam hal seperti lembaga legislatif, lembaga eksekutif, lembaga peradilan dan lain-lain sebagainya. Dalam memilih wakil-wakil rakyat dalam kedua lembaga di atas partai politik mempunyai peranan penting, yaitu dalam menyalurkan pendapat rakyat. Konstitusi juga menentukan sistem ketatanegaraan yang dianut dalam suatu negara, baik yang mengenai sistem pemerintahannya, sistem desentralisasinya, bentuk negaranya dan lain-lain sebagainya. Setelah konstitusi ditetapkan berlaku dalam negara, maka setiap jabatan, pejabat demikian pula setiap warganegara harus taat pada undang-undang dasarnya.

Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan dan ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum atau dengan perkataan lain. Konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum.² Menurut Carl Schmitt dalam Hukum Tata Negara Indonesia, Konstitusi dianggap sebagai kesatuan organisasi yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada di dalam negara. Konstitusi sebagai bentuk negara dan yang dimaksud dengan bentuk negara adalah negara dalam arti keseluruhannya. Bentuk negara itu bisa demokrasi atau monarkhi.³ Sendi demokrasi adalah identitas yang berarti baik langsung maupun tidak langsung, bersendi pada rakyat yang memerintah dirinya sendiri, sehingga antara yang memerintah dan yang diperintah identik yaitu rakyat. Sedangkan sendi pada monarkhi adalah representasi yang berarti dalam monarkhi azas yang terdapat adalah representasi karena bak raja maupun Kepala Negara dalam negara yang demokratis hanya merupakan seorang wakil

atau mandataris dari pada rakyat, dan pada dasarnya kekuasaan itu ada pada rakyat.

Menurut C.F. Strong sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dalam bukunya, negara-negara modern yang ada di dunia ini ditinjau dari segi hakekat negara dalam mana konstitusi berlaku dapat dikelompokkan kedalam dua kelas besar, yaitu negara serikat/federal dan kedua negara kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu pemerintahan pusat.⁴ Ciri-ciri dari negara federal tersebut yaitu, adanya supremasi dari pada konstitusi dalam mana federasi itu terwujud, adanya pembagian kekuasaan antara negara federal dan negara bagian, dan adanya suatu lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan suatu perselisihan antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian. Sedangkan ciri-ciri dari negara kesatuan adalah adanya supremasi daripada Parlemen/Lembaga Perwakilan Rakyat Pusat dan tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*). Pemerintahan pusat ini mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Artinya yang terdapat dalam bagian-bagian negara di atas bukanlah sesuatu yang asli. Wewenang yang ada pada bagian-bagian negara yang disebut daerah otonom itu diperoleh dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian terhadap kekuasaan pemerintahan pusat di atas tidak ada persoalan yang berkenaan dengan pembatasan-pembatasan oleh daerah-daerah otonom. Walaupun kepada bagian-bagian negara diberikan otonomi yang luas, daerah-daerah otonom tadi sama sekali tidak mempunyai wewenang apalagi kekuasaan untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat. Sebaliknya pemerintahan pusat, dapat, bukan saja mengatur, akan tetapi juga menentukan sampa

²Moh.Koesnardi, S.H., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, IKIP Malang, 1987, hlm. 65

³*Ibid*, hlm. 68

⁴R. Sri Soemantri Martosoegwignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, PT. Rajawali, 1981, hlm. 52

seberapa luaskah wewenang yang diberikan kepada daerah-daerah otonom. Jika dilihat dari sudut kedaulatan, maka kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan itu tidak dapat dibagi-bagi. Adanya pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakekat daripada negara kesatuan. Oleh karenanya secara teoritis di dalam negara kesatuan tidak ada kemungkinan terjadinya konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Apabila terjadi perbedaan pandangan, maka pemerintah pusat sepenuhnya dapat mengatasinya, karena hal itu adalah merupakan kekuasaan dan wewenangnya. Meskipun masing-masing pemerintah pusat di bagian negara mempunyai kebebasan untuk mengatur daerahnya, namun hal itu tidak boleh bertentangan dengan azas-azas otonomi maupun azas sebagai negara kesatuan.

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah 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". Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, '*Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.* Sebagai pelaksanaan pasal 18 (1) UUD 45 maka ditentukan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 10 menyebutkan:⁵

- (1) Pemerintahan daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang 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 Agama

Sedangkan pasal 11 meliputi :

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu pemerintahan.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan

⁵ Fokusmedia, *Undang-Undang Otonomi Daerah*, Edisi 2011, hlm. 10

kan secara berahap dan ditetapkan oleh pemerintah.

B. Rumusan Masalah

Sistem otonomi apakah yang digunakan dalam ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif. Menurut Hartono⁶ kegunaan dari penelitian hukum normatif adalah untuk melakukan penelitian dasar (*basicresearch*) di bidang hukum, khususnya untuk mencari teori hukum. Penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan cara pengumpulan bahan, data, dan kepustakaan, diskusi, analisis dan penarikan kesimpulan serta pengajuan saran-saran yang dianggap perlu.

D. PEMBAHASAN

Perkembangan Sistem Otonomi Daerah

Dalam perkembangan kebijakan otonomi daerah, sistem yang digunakan pada saat era berlakunya undang-undang Otonomi Daerah adalah sebagai berikut :

1. UU Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.

Dalam Pasal 18 UUD 1945, dikatakan bahwa, "Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa". Oleh karena itu Indonesia dibagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil yang bersifat otonom yang pengaturannya dilakukan dengan Undang-Undang.

Peraturan perundangan yang pertama yang mengatur otonomi daerah di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945. Undang-Undang ini dibuat dalam keadaan darurat, sehingga hanya mengatur hal-hal yang bersifat darurat dan segera saja. Dalam batang tubuhnya pun hanya terdiri

dari 6 (enam) pasal saja dan sama sekali tidak memiliki penjelasan. Penjelasan kemudian dibuat oleh Menteri Dalam Negeri dan tentang penyerahan urusan kedaerah tidak ada penjelasan secara eksplisit. Dalam undang-undang ini menetapkan tiga jenis daerah otonom, yaitu keresidenan, kabupaten dan kota berotonomi. Pada pelaksanaannya wilayah Negara dibagi kedalam delapan propinsi berdasarkan penetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 Agustus 1945. Propinsi-propinsi ini diarahkan untuk berbentuk administratif belaka, tanpa otonomi. Dalam perkembangannya khususnya, Propinsi Sumatera, propinsi berubah menjadi daerah otonom. Di propinsi ini kemudian dibentuk Dewan Perwakilan Sumatera atas dasar Ketetapan Gubernur Nomor 102 tanggal 17 Mei 1946, dikukuhkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1947. Peraturan yang terakhir menetapkan Propinsi Sumatera sebagai Daerah Otonom. Dari uraian diatas maka tidak dapat dilihat secara jelas sistem rumah tangga apa yang dianut oleh Undang-undang ini.

2. Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1948.

Peraturan kedua yang mengatur tentang otonomi daerah di Indonesia adalah UU nomor 22 tahun 1948 yang ditetapkan dan mulai berlaku pada tanggal 15 April 1948. Dalam UU dinyatakan bahwa daerah Negara RI tersusun dalam tiga tingkat yakni :

- a. Propinsi
- b. Kabupaten/ Kota Besar
- c. Desa/ Kota Kecil, negeri, marga dan sebagainya a s/d c yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dari uraian di atas terlihat bahwa UU ini menganut *sistem* atau *ajaran materiil*. Sebagai mana dikatakan Nugroho, bahwa :

"peraturan ini menganut otonomi material, yakni dengan mengatur bahwa pemerintah pusat menentu-

⁶ Prof. DR. C.F.G. Sunaryati Hartono, S.H., *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, 1994, hlm. 141

kan kewajiban apa saja yang diserahkan kepada daerah. Artinya setiap daerah otonom dirinci kewenangan yang diserahkan, diluar itu merupakan kewenangan pemerintah pusat”.⁷

Dari ketentuan-ketentuan tersebut terlihat bahwa ciri-ciri sistem otonomi riil jauh lebih menonjol dibandingkan dengan yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1948. karena itu tidak aneh jika banyak para ahli yang tetap menganggapnya sebagai *sistem otonomi formal*. Tetapi karena dualisme yang dianutnya seperti terlihat pada Pasal 31 ayat (2) diatas maka tidak salah juga untuk mengatakan bahwa UU ini menganut sistem yang dapat diberi nama sendiri yaitu *sistem otonomi riil*.

- a. Asas desentralisasi digunakan seimbang dengan asas dekonsentrasi dimana asas dekonsentrasi tidak lagi dipandang sebagai suplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi ;
- b. Prinsip yang dianut tidak lagi prinsip otonomi yang seluas-luasnya, melainkan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Di kemudian hari, MPR dengan ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 menambahkan kata dinamis di samping kata nyata dan bertanggungjawab.

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Dalam Undang-undang ini juga menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip ini dianut untuk mengganti sistem otonomi riil dan seluas-luasnya yang dianut oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965.

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga

tidak menyatakan secara tegas tentang sistem atau ajaran rumah tangga yang dianutnya. Untuk dapat mengetahui sistem atau ajaran yang dianut maka harus dilihat pasal-pasal yang mengatur tentang pembatasan kewenangan atau luasnya urusan yang diberikan kepada daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan warna tersendiri sebagai sebuah produk perundang-undangan yang penuh dengan perubahan. Misalnya memberikan penegasan tentang makna otonomi daerah, seperti yang disebutkan Pasal 1 ayat (5) bahwa, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada Pasal 1 ayat (6) menyatakan pengertian dari daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain itu juga memberikan nuansa yang lain bagaimana sebuah proses yang penuh dengan gejolak perubahan ikut tersirat di dalam Undang-undang pemerintahan yang baru tersebut. Pilihan terhadap bentuk negara kesatuan adalah merupakan sebuah komitmen bangsa Indonesia, sehingga pengaturan lebih lanjut di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah yang kemudian lebih dikenal sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah ketimbang Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perdebatan terhadap pilihan tersebut memang menimbulkan polemik ketika terjadi perubahan lagi pada UU No.22 Tahun 1999 menjadi UU No.32 Tahun 2004, sehingga banyak yang mempertanyakan “kekuatan” dari bentuk negara kesatuan. Akan tetapi intinya adalah semakin kita mempersoalkan tentang hal ini tanpa ada pilihan lain, maka hasilnya tidak akan ada. Persoalannya hanya kepada selera bentuk saja, maka pilihan kepada

⁷*Ibid.*, halaman 10

bentuk negara kesatuan adalah final bagi bangsa dan negara Indonesia, inti pengaturan pokoknya hanya kepada kewenangan apa bagi pusat dan kewenangan apa untuk daerah.

lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan (Pasal.18 ayat 7).

Josef Riwu Kaho mengatakan :

“Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang didasarkan pada keadaan riil di dalam masyarakat, maka kemungkinan yang ditimbulkan ialah bahwa tugas atau urusan yang selama ini menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dapat diserahkan menjadi wewenang kepada Pemerintah Daerah dengan melihat kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri”⁸.

Dalam pembentukan daerah selain syarat administratif juga diperlukan syarat tehnik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 5 ayat (4) syarat tehnik meliputi faktor-faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terseleenggaranya otonomi daerah. Ketentuan semacam ini memberikan indikasi bahwa faktor-faktor nyata ditentukan oleh kriteria Kemampuan, keadaan dan kebutuhan daerah. Dengan uraian di atas maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut ajaran sistem rumah tangga riil. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam konteks kewenangan Pemerintah Pusat.

Telah disebutkan bahwa asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu Kewenangan yang diberikan undang-undang. Dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang. Dalam hukum, we-

wenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁹

Selanjutnya dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagai mana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, dan antara provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hirarkis. Namu demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagai mana mestinya. Namun demikian karakteristik sistem pemerintahan daerah yang mengidealkan pola hubungan yang bersifat horizontal alias tidak hirarkis di atas menghadapi kritik yang sangat luas dari elit pemerintahan ataupun masyarakat biasa. Karena hubungan antara pemerintah pusat dengan Pemerintah Provinsi dan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak lagi bersifat hirarkis maka fungsi koordinasi menjadi sulit dilakukan. Oleh karena itu, dalam Pasal 18 ayat (1) yang baru (hasil perubahan ke dua Tahun 2000), ditegaskan, Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten

⁸Ibid.

⁹Ibid., halaman 102

dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Dengan adanya perkataan dibagi atas maka berarti hubungan antara Pusat dan Provinsi, serta antara Provinsi dan kabupaten/kota bersifat hierarkis vertikal. Karena perkataan pembagian atau membagi kekuasaan atas daerah-daerah provinsi atau atas daerah kabupaten/kota justru menunjukkan sifat hierarkis. Dengan demikian, sifat nonhierarkis yang terkandung dalam UU No. 22 Tahun 1999 telah dikoreksi oleh Perubahan UUD 1945 pada Tahun 2000 melalui perbaikan UUD 1945 pada perumusan Pasal 18 ayat (1) tersebut.

Akan tetapi, ketentuan UUD 1945 hasil perubahan amandemen Kedua pada Tahun 2000 tersebut justru mempertegas prinsip-prinsip pengaturan yang bersifat federalistis dalam rumusan mengenai kewenangan daerah. Pasal 18 ayat (2) menegaskan “ Pemerintah daerah Provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Bahkan, dalam Pasal 18 ayat (5) ditegaskan lagi bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat. Pada prinsipnya, semua urusan bersifat otonomi atau desentralistis, kecuali jika undang-undang menentukan sesuatu urusan sebagai urusan pemerintah pusat. Oleh karena itu, secara teoritis prinsip pengaturan demikian memang dapat disebut bersifat federalistis karena kekuasaan asal atau sisa (*residu power*) justru seolah-olah berada di Pemerintah Daerah. Prinsip demikian itu memang dikenal di lingkungan negara-negara federal.

Dengan demikian pada satu sisi kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan daerah bersifat atributif karena kewenangannya atas kuasa UUD 1945. Pada sisi lainnya Pemerintah pusat juga mempunyai kewenangan untuk melimpahkan sebagian urusan kepada

gubernur selaku wakil pemerintah atau menugaskan kepada pemerintah daerah dan atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Jadi pemerintah daerah mendapat pendelegasian dari pemerintah pusat mengenai suatu urusan pemerintahan yang sudah tentu dengan memperhatikan kemampuan dan keperluannya untuk diatur sendiri oleh Pemerintah Daerah.

Dengan kata lain kewenangan Pemerintah Daerah merupakan suatu sistem dengan kewenangan Pemerintah Pusat, dengan mengingat tanggung jawab terakhir penyelenggaraan pemerintahan negara dalam mencapai tujuan negara ini terletak di pemerintah pusat. Oleh karena itu pada hakekatnya, di dalam Negara Kesatuan pemerintah pusat dapat mencampuri urusan apapun juga terhadap persoalan di daerah sepanjang mengenai kepentingan umum. Dengan kata lain otonomi daerah dalam negara kesatuan ditentukan oleh pemerintah pusat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Otonomi Daerah Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Perubahan kedua UUD 1945 yang dilakukan pada Tanggal 18 Agustus 2000, khususnya menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) sebagai koreksi atas hubungan tidak hierarkis yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah provinsi dan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Walaupun demikian ketentuan UUD hasil perubahan kedua tersebut mempertegas sifat federalistis dalam rumusan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) seperti disebutkan terdahulu. Pasal 18 ayat (2) secara tegas hanya menyebutkan asas otonomi (desentralisasi) dan asas tugas pembantuan sebagai asas pemerintahan daerah berdasarkan UUD 1945. Padahal disamping kedua asas tersebut ada pula asas dekonsentrasi yang secara inheren selalu terdapat dalam sistem negara kesatuan. Asas dekonsentrasi tersebut sama sekali tidak disinggung.

Terhadap hal tersebut ada yang berpendapat tidak disebutkannya asas dekon-sentrasi tersebut disebabkan asas dekon-sentrasi itu tidaklah berhubungan langsung dengan kewenangan pemerintah daerah, melainkan hanya terkait dengan kewenangan pemerintah pusat. Oleh sebab itu asas dekonsentrasi tidak perlu disebut disini. Akan tetapi jika logikanya demikian, untuk apa asas tugas pembantuan disebutkan secara eksplisit. Bukankah asas tugas pembantuan itu juga bersumber dari kewenangan pemerintah pusat, dan sifat pekerjaannya jauh lebih teknis dibandingkan dengan asas dekonsentrasi.¹⁰ Artinya asas dekonsentrasi tersebut sengaja tidak dicantumkan pasca perubahan UUD 1945 dengan maksud untuk mempertegas bahwa dimasa depan tidak akan ada lagi tugas-tugas dekonsentrasi di daerah.

Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa hal itu tentu tidaklah realistis. Bahkan dalam sistem federal sekalipun seperti di Amerika Serikat, di Australia dan lain-lain, asas-sas pemerintahan daerah itu selalu mencakup tiga bentuk, yaitu didasarkan atas prinsip-prinsip desentralisasi (otonomi), dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.¹¹ Selanjutnya terhadap pengertian kekuasaan sisa (*residual power*) yang ditentukan berada di daerah seperti dalam sistem federal tercermin dari pasal 18 ayat (5). Terhadap ketentuan pasal 18 ayat (5) tersebut pada pokoknya tetap dapat dikatakan berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, *authority* sebagai *legalized power* dapat dikatakan berada di daerah. Sesungguhnya yang ditentukan oleh Pasal 18 ayat (5) tersebut bukanlah kekuasaan (*residual power*) melainkan kewenangan (*authority*) yang melimpah dari kekuasaan yang dikuasai oleh pemerintah pusat yang berasal rakyat sesuai dengan doktrin ke-aulatan rakyat.

Secara prinsip, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasi kewenangan yang selama ini ter-sentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan itu dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat terpelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan structural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan membahayakan integritas nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah itu sendiri. Bahkan Ketetapan MPR No.IV.MPR/2000 menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelesaikan otonomi daerah itu sebagaimana mestinya. Sebelum dikeluarkannya peraturan yang diperlukan dari pusat, pemerintah daerah dapat menentukan sendiri pengaturan mengenai soal-soal yang bersangkutan melalui penetapan Peraturan Daerah. Setelah peraturan pusat yang dimaksud ditetapkan, barulah Peraturan Daerah tersebut disesuaikan sebagaimana mestinya, sekedar untuk itu memang perlu diadakan penyelesaian.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, halaman 222

¹¹ *Ibid.*

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas kebawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah. Dalam kultur masyarakat kita yang pluralistic, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah itu sendiri. Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan dengan agenda dikonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagaaian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

Terlepas dari setuju atau tidak, dalam kenyataan rumusan Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen Kedua Tahun 2000 sedemikian adanya. Terhadap hal ini penulis cenderung sependapat terhadap apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, telah mengubah format bentuk Negara Kesatuan yang kaku kepada bentuk Negara Kesatuan yang dinamis. Hal ini disebabkan sebagai berikut :

1. Dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistik dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
2. Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang bersifat pluralis. Dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-

beda. Hal ini telah dibuktikan dengan diterimanya prinsip otonomi khusus Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya.

Dalam kaitannya dengan kekuasaan eksekutif, Provinsi Nangroe Aceh Darussalam telah mendahului dengan mengadopsi sistem pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Pemerintah Daerah Provinsi di seluruh Indonesia dipimpin oleh seorang Gubernur, dan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota masing-masing dipimpin oleh seorang Bupati dan Walikota. Ketiganya disebut sebagai Kepala Daerah. Sebelum perkembangan kearah pemilihan secara langsung dapat dilaksanakan, Kepala Daerah dipilih oleh rakyat secara tidak langsung melalui wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Dengan demikian pelaksanaan pemilihan langsung itu di satu daerah dapat dilakukan berbeda dari pemilihan kepala daerah di daerah lain, tergantung kesiapan daerah yang bersangkutan untuk melaksanakannya. Pelaksanaan pemilihan langsung itu perlu diatur dengan undang-undang.

E.PENUTUP

A. Kesimpulan

Sistem otonomi dalam ketatanegaraan Indonesia sejak awal kemerdekaan Negara Indonesia Tahun 1945 sampai dengan pasca amendement Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah Kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia.

B. Saran-saran.

1. Dengan prinsip Negara Indonesia sebagai negara kesatuan, pemerintah dapat senantiasa mencampuri semua uru-

san kewenangan daerah. Namun agar tidak menjadi pemerintahan yang sentralistik, oleh karena itu baik pemerintah maupun pemerintah daerah harus sama memahami tanggung jawab bernegara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, melalui pembatasan-pembatasan tertentu dalam hal memproduksi perundang-undangan yang

menyangkut kepentingan atau kewenangan urusan daerah. Mengingat tanggung jawab mensejahterakan masyarakat bersifat lokal adalah pemerintah daerah bersama masyarakatnya dan tanggung jawab nasional tetap berada pada pemerintah dan seluruh masyarakat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Cetakan III, Alumni, Bandung, 1986.

----- *Beberapa asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, 1985.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Cetakan Pertama, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003

Drs. H.M. Aries Djaenuri, M.A., Drs. Ayie Karyana, *Hubungan Pusat dan Daerah Modul Universitas Terbuka*

Fokusmedia, *Undang-Undang Otonomi Daerah*, Edisi 2011

H. Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 1990

Jimlly Asshiddiqie, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007.

----- *Konstitusi & Konstitusionalisme*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Komaruddin dan Yooke Tjuparmah S. Komaruddin, *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*, Cetakan Pertama, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2000.

Moh. Koesnardi, S.H., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, IKIP Malang, 1987

Orangbuton, *Studi Sejarah Terhadap Sistem Otonomi Daerah di Indonesia*, 2008.

Prof. DR. C.F.G. Sunaryati Hartono, S.H., *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke- 20*, Alumni, 1994

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Cetakan ke dua, CV. Raja Wali, 1981.

